



UNIVERSIDAD DE MÁLAGA  
FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

FISCALIDAD Y CRISIS ECONÓMICA-FINANCIERA

ANTONIO MANUEL ROLDÁN BÁEZ

2015





UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

ANTONIO MANUEL ROLDÁN BÁEZ

**TESIS DOCTORAL**

FISCALIDAD Y CRISIS ECONÓMICA-FINANCIERA

Director:

**DR. JUAN JOSÉ HINOJOSA TORRALVO**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

FACULTAD DE DERECHO

2015

AUTOR: Antonio Manuel Roldán Báez

 <http://orcid.org/0000-0001-7368-6451>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): [riuma.uma.es](http://riuma.uma.es)

D. JUAN JOSÉ HINOJOSA TORRALVO, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Málaga,

CERTIFICA que D. ANTONIO MANUEL ROLDÁN BÁEZ ha realizado, bajo mi dirección, la Tesis Doctoral titulada *Fiscalidad y Crisis económica-financiera*.

Revisado el trabajo, considero que puede ser presentado para su lectura y defensa.

Y para que conste a los efectos de lo establecido en el Real Decreto 778/1998 o Real Decreto 185/1985, regulador de los estudios de Tercer Ciclo-Doctorado, AUTORIZO la presentación de esta Tesis Doctoral en la Universidad de Málaga.

Málaga, a 10 de noviembre de 2015



Fdo.: Dr. Juan José Hinojosa Torralvo

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA REGISTRO GENERAL
Entrada
Nº. 201500100016323
16/11/2015 09:46:40







«Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos».<sup>1</sup>

JOHN MAYNARD KEYNES (1936)

---

<sup>1</sup> KEYNES, J. M.: *Notas finales sobre la filosofía social a que podría conducir la Teoría general*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 11ª reimpr., 1980, Libro VI: Breves consideraciones sugeridas por la Teoría general, cap. 24, p. 328.







# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
 <b>CAPÍTULO I</b>	
<b>FUNCIONES DEL ESTADO Y PAPEL DE LA IMPOSICIÓN EN LAS SOCIEDADES MODERNAS</b>	<b>11</b>
1. Las funciones del Estado en las sociedades modernas	11
1.1. Problemas económicos y sociales, y sistemas de organización social	15
1.1.1. Actividad económica y sistemas económicos	17
1.1.2. Naturaleza y rasgos estructurales del Capitalismo	32
1.2. ¿Por qué hay ciclos económicos en el Capitalismo?	39
1.2.1. Tipología de ciclos	45
1.2.2. Las fases del ciclo económico	49
1.3. Las grandes depresiones del último siglo	54
1.3.1. La Gran Depresión de 1929	54
1.3.2. La Gran Recesión de 2008	66
2. El papel del Estado en la Economía Política Clásica y en la Economía Marxista	88
2.1 El Estado en el Pensamiento Clásico: del Estado mínimo al dogma del presupuesto equilibrado anual	88
2.2 El Estado en el Pensamiento Marxista: el Estado capitalista como instrumento al servicio de la clase dominante	95
3. La evolución del papel del Estado desde finales del siglo XIX	105
3.1. El Estado en el Pensamiento Neoclásico: garante de la propiedad privada, promotor de la competencia efectiva en el mercado	105
3.2. El Estado en la Economía del Bienestar: la corrección de los “fallos” del mercado en materia de eficiencia	120



3.3. El Estado en la Economía Social de Mercado: el ideal del orden económico y social conforme al mercado	130
3.4. El Estado en la Revolución Keynesiana: estabilización macroeconómica y logro del pleno empleo	141
3.5. El Estado del Bienestar: ¿el reconocimiento de la dignidad humana?	165
3.6. El Estado en el Pensamiento Neoliberal: desregulación, privatización de servicios públicos, y desmantelamiento del Estado del Bienestar	183
4. La imposición entre las funciones del Estado	204
4.1. Los principios de la imposición	204
4.2. El ideal de sistema fiscal racional de Neumark	217
4.3. Los principios de un sistema tributario justo en la sociedad moderna	220
 <b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA</b>	231
1. Aproximación a los fundamentos y los límites de política económica	229
1.1. A los fundamentos	231
1.2. A los límites	235
2. Los objetivos de la política económica. En particular, la distribución equitativa y la disciplina fiscal	238
2.1. Una breve clasificación de los instrumentos de política económica	238
2.2. Los objetivos macroeconómicos	241
2.2.1. Distribución equitativa	241

2.2.2. Desarrollo económico, desarrollo humano y sostenible y eliminación de la pobreza	245
2.2.3. Equilibrio exterior	262
2.2.4. La disciplina fiscal	267
3. La política monetaria y su relación con la política fiscal	270
3.1. Dos acontecimientos monetarios históricos	271
3.2. Funciones del banco central nacional	273
3.3. La Unión Económica y Monetaria (UEM)	275
3.4. El Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Eurosistema	279
3.5. La política monetaria única	285
3.5.1. El marco operativo y la estrategia de la política monetaria única	287
3.5.2. Operaciones principales para la ejecución de la política monetaria única	289
3.5.3. La transmisión de la política monetaria única	291
3.5.4. Medidas no convencionales de la política monetaria	295
3.5.5. Proyecciones de los expertos del BCE para la zona del euro	299
3.6. Interrelaciones de la política monetaria única con la política fiscal y presupuestaria	301
4. La política fiscal	303
4.1. Funciones y objetivos de la política fiscal	303
4.2. La provisión pública de los bienes sociales: la función de asignación	308
4.2.1. En particular: la provisión pública de bienes preferentes	310
4.3. El reparto de la renta en una economía de mercado, los impuestos y las transferencias: la función de distribución	311
4.3.1. La distribución primaria de la renta contemplada desde el ideal de la justicia	312



4.3.2. ¿Existe un resultado distributivo “justo”?	316
4.3.3. Justicia social y justicia fiscal: la redistribución como un imperativo ético	317
4.3.4. Necesidad de la intervención redistributiva	319
4.3.5. Los mecanismos fiscales de redistribución	321
4.3.6. Los costes de eficiencia de la redistribución fiscal	323
4.3.7. El inevitable conflicto de objetivos: eficiencia versus equidad	324
4.4. La función de estabilización	326
4.4.1. Estabilización macroeconómica: ¿Discrecionalidad o reglas fijas?	326
4.4.2. La política fiscal y presupuestaria en el modelo keynesiano	328
4.4.3. La hacienda compensatoria y la función estabilizadora	330
4.4.4. El presupuesto público como estabilizador automático	334
4.5. Efectos de la política fiscal	337
4.5.1. Los multiplicadores fiscales y el efecto renta de los cambios en los programas de ingresos y gastos públicos	338
4.5.2. Una crítica de la eficacia de la política fiscal: el efecto <i>crowding-out</i>	343
4.6. Economía sumergida y fiscalidad	344
4.6.1 Trabajo no declarado y economía sumergida	344
4.6.2 Efectos de la fiscalidad sobre la economía sumergida	353

### CAPITULO III

#### LAS REFORMAS FISCALES DURANTE LA CRISIS Y SUS EFECTOS

1. Principales modificaciones normativas (2007-2015)	357
1.1. Ejercicio 2007	358
1.1.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	358

1.1.2. Impuesto sobre la renta de no residentes	359
1.1.3. Impuesto sobre sociedades	360
1.1.4. Impuesto sobre el valor añadido	560
1.1.5. Impuestos especiales	360
1.1.5.1. Hidrocarburos	360
1.1.5.2. Tabacos	361
1.1.5.3. Electricidad	361
1.2. Ejercicio 2008	362
1.2.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	362
1.2.2. Impuesto sobre sociedades	363
1.2.3. Impuesto sobre el valor añadido	364
1.2.4. Impuestos especiales	365
1.2.4.1. Hidrocarburos	365
1.2.4.2. Tabacos	365
1.2.5. Tasas	365
1.3. Ejercicio 2009	365
1.3.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	365
1.3.2. Impuesto sobre sociedades	366
1.3.3. Impuesto sobre el valor añadido	367
1.3.4. Impuestos especiales	368
1.3.4.1. Hidrocarburos	368
1.3.4.2. Tabacos	368
1.3.5. Tasas	368
1.4. Ejercicio 2010	369
1.4.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	369
1.4.2. Participación de las administraciones territoriales en los tributos del Estado	371
1.4.3. Impuesto sobre sociedades	371
1.4.4. Impuesto sobre el valor añadido	371



1.4.5. Impuestos especiales	372
1.4.5.1. Tabacos	372
1.5. Ejercicio 2011	372
1.5.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	372
1.5.2. Participación de las administraciones territoriales en los tributos del Estado	373
1.5.3. Impuesto sobre sociedades	374
1.5.4. Impuesto sobre el valor añadido	375
1.5.5. Impuestos especiales	375
4.5.5.1. Tabacos	375
1.6. Ejercicio 2012	375
1.6.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	375
1.6.2. Impuesto sobre la renta de no residentes	376
1.6.3. Gravámenes especiales (declaración tributaria especial y regularización de balances)	377
1.6.4. Impuesto sobre sociedades	377
1.6.5. Impuesto sobre el valor añadido	379
1.6.6. Impuestos especiales	379
1.6.6.1. Hidrocarburos	379
1.6.6.2. Tabacos	379
1.7. Ejercicio 2013	380
1.7.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	380
1.7.2. Gravámenes especiales (declaración tributaria especial y regularización de balances)	381
1.7.3. Impuestos medioambientales	381
1.7.4. Impuesto sobre sociedades	382
1.7.5. Impuesto sobre el valor añadido	383
1.7.6. Impuestos especiales	383
1.7.6.1. Hidrocarburos	383
1.7.6.2. Tabacos	383

1.7.6.3. Alcoholes	384
1.7.6.4. Carbón	384
1.7.7. Tasas	384
1.8. Ejercicio 2014	384
1.8.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	384
1.8.2. Impuesto sobre la renta de no residentes	386
1.8.3. Impuesto sobre sociedades	386
1.8.4. Impuesto sobre el valor añadido	388
1.8.5. Impuestos especiales	388
1.8.5.1. Electricidad	388
1.8.5.2. Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	388
1.9. Ejercicio 2015	389
1.9.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas	389
1.9.1.1. Rentas exentas	389
1.9.1.2. Contribuyentes	391
1.9.1.3. Individualización de rentas e imputación temporal	392
1.9.1.4. Rendimientos del trabajo	394
1.9.1.5. Rendimientos de capital inmobiliario	398
1.9.1.6. Rendimientos de capital mobiliario	398
1.9.1.7. Rendimientos de actividades económicas	401
1.9.1.8. Ganancias y pérdidas patrimoniales	405
1.9.1.9. Clases de renta e integración y compensación de rentas	412
1.9.1.10. Reducciones en la base imponible	413
1.9.1.11. Mínimo personal y familiar	414
1.9.1.12. Tipos y escalas de gravamen	416
1.9.1.13. Cuotas del impuesto	420
1.9.1.14. Deducciones	421



1.9.1.15. Nuevos impuestos negativos por familia numerosa, por ascendiente con dos hijos o personas con discapacidad a cargo	423
1.9.1.16. Regímenes especiales	424
1.9.1.17. Gestión del impuesto	426
1.9.1.18. Pagos a cuenta	426
1.9.2. Impuesto sobre la renta de no residentes	430
1.9.2.1. Exenciones	431
1.9.2.2. Base imponible	433
1.9.2.3. Tipos de gravamen	433
1.9.2.4. Otras modificaciones	434
1.9.3. Impuesto sobre sociedades	435
1.9.3.1. Hecho imponible	435
1.9.3.2. Contribuyentes	435
1.9.3.3. Base imponible	435
1.9.3.4. Tratamiento de la doble imposición	441
1.9.3.5. Tipo de gravamen	443
1.9.3.6. Bonificaciones y deducciones para incentivar la realización de ciertas actividades	444
1.9.3.7. Regímenes especiales	445
1.9.3.8. Disposiciones transitorias	447
1.9.3.9. Disposiciones finales	447
1.9.3.10. Reducción del porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable con carácter general	448
1.9.4. Impuesto sobre el valor añadido	449
1.9.4.1. Adaptación de la Ley 37/1992 a la Directiva IVA y jurisprudencia del TJUE	450
1.9.4.2. Mejora técnica del impuesto	454
1.9.4.3. Lucha contra el fraude	457
1.9.4.4. Otras modificaciones	459

1.9.5. Impuestos especiales	460
1.9.5.1. Electricidad	460
1.9.5.2. Impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero	460
2. Efectos económicos de la política fiscal durante la crisis, en general	461
2.1. Las secuelas de la Gran Recesión: un patrón de crecimiento lento e inestable	461
2.2. Gestión de la demanda efectiva y política fiscal	469
3. El impacto de la Gran Recesión de 2008 sobre las cuentas públicas, y sus repercusiones sobre las políticas de ingresos y de gastos públicos	474
3.1. Evolución comparativa del déficit, de la deuda y del saldo primario de las Administraciones Públicas	475
3.2. Evolución comparativa de la presión fiscal	483
3.3 La cuestión del tamaño del sector público y los desequilibrios fiscales	486
3.4. Evolución comparativa de los ingresos totales (no financieros) de las Administraciones Públicas	488
3.5. Evolución comparativa de la imposición y de las cotizaciones sociales efectivas	490
3.6 La consolidación fiscal en España y en la zona del euro	493
4. Los recortes en las políticas de gasto público en España	496
5. Una reflexión final	506
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA</b>	<b>511</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>	<b>517</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, CUADROS Y MAPAS</b>	<b>563</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>571</b>





# INTRODUCCIÓN

## I

Las políticas de consolidación fiscal que fueron aplicadas en los países de la zona del euro a partir de 2010, como antídoto frente a las secuelas de las crisis financiera y económica iniciadas en 2008, y que están basadas en el principio de austeridad, han fracasado desde la perspectiva del empleo y del bienestar social. Si bien no se puede afirmar lo mismo, cuando se tienen en cuenta los intereses y el bienestar de la clase económica dominante. Además, están propiciando las bases para un crecimiento económico más lento e inestable del que sería conveniente, al fomentarse el ahorro frente al estímulo del gasto.

Los Gobiernos de ideología neoliberal que han implementado esa política de consolidación fiscal, esencialmente en el entorno de la Unión Europea, se muestran convencidos de que esta opción constituye la única política posible, al entenderse que, de no haberse aplicado este programa de ajuste fiscal, las consecuencias aún habrían sido peores para las sociedades que las que sufren en la actualidad.

A pesar de las múltiples manifestaciones masivas de rechazo popular en su contra, tales como el *Movimiento 15-M*, que en 2011 recogió el sentir de millones de indignados de toda España, tanto con la clase política gobernante como con sus políticas de ajuste (para la clase obrera) y de extensión de privilegios (rescate financiero, nueva amnistía fiscal) para los adinerados y la clase capitalista, y cuyas protestas se fueron extendiendo gradualmente a otros lugares del mundo (Grecia, Portugal, Italia, Inglaterra...), llegando hasta el mismo corazón financiero de Nueva York, a través del movimiento *Occupy Wall Street*, los gobiernos mantuvieron la misma fórmula.

Es cierto que la Gran Recesión económica alumbrada en el 2008 tuvo su desencadenante inicial en la crisis financiera provocada por algunas instituciones de crédito estadounidenses, especializadas en los créditos hipotecarios.

El fomento de las actividades especulativas en el sector bancario estuvo avalada por la desregulación de las actividades típicas de la banca de inversión en los Estados Unidos de América, y por la ambición de obtener rápidas ganancias a corto plazo tan característica de la economía capitalista, junto a la falta de prudencia de muchos ejecutivos y gestores financieros que promovieron ciertas prácticas bancarias desaconsejables, tales como la concesión de créditos a personas insolventes, que acabaron generando el serio problema de las hipotecas-basura y con posterioridad otro aún mayor, el de los “activos tóxicos”, producto de la sofisticación de los derivados financieros.

Los bancos de los países desarrollados comenzaron a desconfiar entre sí en los mercados interbancarios, y el originario problema bancario de liquidez se transformó en otro mucho más grave, en uno de solvencia para numerosas instituciones de crédito, que llevaron a la quiebra incluso hasta al gigante Lehman Brothers.

Ante la situación de insolvencia financiera de numerosas entidades, que puso al borde del colapso total al propio sistema financiero capitalista, y que se fue difundiendo de un modo paulatino desde los Estados Unidos al resto de los países capitalistas avanzados, la respuesta de sus Gobiernos fue apostar en exclusiva por unos amplios programas de rescate bancario, descartando otras opciones alternativas; y que en la práctica terminaron por premiar a unos ejecutivos financieros incompetentes –algunos de ellos, incluso delincuentes–, a la par que castigaron a unos santos inocentes: los contribuyentes. Dada la limitación de los recursos presupuestarios, la asignación destinada al primer fin se hizo a expensas fundamentalmente de los programas sociales.

Por lo tanto, este programa de rescate financiero público a la banca no ha sido ni muchos menos neutral, considerando diversos aspectos relacionados tanto con la eficiencia como con la equidad.

En primer lugar, no lo ha sido en relación con los incentivos económicos que deben presidir la asignación eficiente de unos recursos económicos escasos, en el ámbito de una economía de mercado.

Por un lado, no tiene sentido socializar las pérdidas de la banca, cuando ésta se apropia privadamente de sus beneficios. En tal caso, si las instituciones bancarias se sienten bien amparadas bajo el paraguas protector del Estado, es probable que algunas de ellas puedan asumir nuevamente acciones irresponsables en un futuro próximo, a la vuelta de la próxima crisis financiera. Este fundamento solo lo ha considerado Islandia.

Por el otro, el resto de los sectores económicos puede exigirle un trato no discriminatorio a sus Gobiernos cuando le soliciten la misma receta aplicada ahora a la banca: la asunción pública de sus pérdidas.

En segundo lugar, tampoco lo ha sido a la hora de asumirse, a título personal, tanto los beneficios como el riesgo de una pérdida derivada de una inversión especulativa, que afecta a todos los agentes económicos (ya sean inversores, accionistas, ahorradores, entidades financieras...) en una economía mercado; al trasladarse en este caso el sacrificio de hacer frente a las pérdidas bancarias, desde los bancos y las cajas de ahorros que las causaron, hacia los contribuyentes.

Ni mucho menos ha sido neutral sobre el bienestar social, puesto que la cara oculta del rescate bancario fue un paralelo recorte del gasto público social destinado a promover la educación pública, la sanidad pública, la política de



vivienda social, las pensiones, el desempleo, la dependencia, y otras clases de ayudas sociales.

En otro orden de ideas, y a pesar de la importante inyección recibida de recursos públicos, la banca privada no ha cumplido en esta etapa con su función primordial de conceder créditos a empresas y familias de una forma fluida durante el transcurso de la crisis financiera, lo que también ha sido un factor central en el desencadenamiento de la crisis económica.

La fuerte restricción del crédito bancario frenó las posibilidades de financiación para la inversión –especialmente, de las pequeñas y medianas empresas, que constituyen el núcleo principal para la creación de puestos de trabajo–, y del consumo, constituyéndose así en una rémora para el crecimiento económico y la generación de empleo.

Al partir de un contexto de desempleo masivo y persistente, y de una brusca caída de la demanda efectiva, tan característico de la Gran Recesión de 2008 –como antes lo fuera de la Gran Depresión de 1929–, no parece que el mejor instrumento para recuperar el crecimiento económico sostenido, y que esté en condiciones de generar un alto nivel de empleo de calidad, sea la política de consolidación fiscal. Al menos, esto es cierto desde la óptica de la teoría económica keynesiana, partidaria en este caso de aplicar una política de gasto deficitario. Ni mucho menos, que haya sido necesario aplicarla con una intensidad tan fuerte como contraproducente.

Una política de intenso ajuste fiscal que ha sido adoptada en el entorno de la zona del euro a partir de 2010 hasta ahora, pero que no ha sido practicada en otras áreas económicas capitalistas, como por ejemplo, en los Estados Unidos de América. El resultado comparativo de tales opciones de política, en términos de la evolución de las respectivas tasas de paro en ambas áreas, resulta concluyente.

Sin embargo, y según las tesis defendidas por el pensamiento neoliberal y los gobiernos conservadores europeos, esta es la mejor manera de recuperar la confianza de los agentes económicos en general, y de los inversores internacionales en particular: eliminando los déficits públicos excesivos y reduciendo el peso relativo de la deuda pública en relación al producto interior bruto a precios de mercado. Cuando en realidad el verdadero problema originario de la crisis financiera fue la elevada magnitud alcanzada por la deuda privada que, dicho sea de paso, en una buena proporción fue *socializada*.

De esa manera, consideran que el estímulo a la inversión privada y al consumo de los hogares será bastante para propiciar, mediante la libre iniciativa, el ansiado crecimiento económico, y el aumento del nivel de empleo y de bienestar social.

Pero el único resultado cierto es que tanto en España como en las sociedades capitalistas de nuestro entorno –particularmente, las de la periferia del

sur de Europa—, ha aumentado la desigualdad económica y social en esta fase del ciclo económico a unos niveles ignotos, como resultado tanto del creciente empobrecimiento y de la exclusión social de millones de personas, como de la paulatina concentración de la riqueza en una selecta minoría, o élite económica.

Este creciente empobrecimiento ha sido provocado por un desempleo masivo que ha castigado especialmente a los trabajadores más jóvenes, muchos de los cuales han tenido que emigrar por motivos económicos. Por la ampliación de la duración del desempleo, que ha llevado finalmente a numerosos parados de muy larga duración a la exclusión laboral y a engrosar las cifras de la pobreza, muchos de ellos tras haber sido desahuciados previamente de sus viviendas. Por el recorte de los salarios promovido por las reformas laborales del mismo signo ideológico neoliberal. Y por la política de recortes aplicada en las partidas presupuestarias dedicadas a los gastos sociales. Por no hablar de la muy elevada percepción de corrupción existente entre los ciudadanos en nuestro país, tanto en relación con los partidos políticos como con la clase gobernante.

Como resultado de todo ello, las sufridas clases medias han ido menguando de tamaño en el transcurso y desarrollo de las crisis, a la par que se han ido ampliando progresivamente las filas de las clases populares. Las élites económicas, instaladas en la cúspide de la pirámide han continuado mientras tanto con su ardua labor de seguir acumulando riqueza.

## II

Este trabajo de investigación se estructura en torno a tres capítulos. En el primero de ellos, *Funciones del Estado y papel de la imposición en las sociedades modernas*, se analizan los roles desempeñados por el Estado en las sociedades contemporáneas, pasando a continuación a describirse los rasgos estructurales del capitalismo y los fundamentos de la teoría de los ciclos económicos. La inestabilidad inherente del capitalismo conduce al estudio de sus fluctuaciones cíclicas, que pueden llegar a ocasionar episodios como la Gran Depresión de 1929, o la Gran Recesión de 2008, de graves consecuencias económicas y sociales, y que han sido afrontadas por la política económica con diferentes esquemas de intervención pública.

Inmediatamente se analizan las funciones asignadas y desempeñadas por el Estado, a la luz de las doctrinas del pensamiento económico. En orden a las diversas circunstancias históricas, materiales e ideológicas, cada una de ellas ha propuesto una determinada manera de articular las relaciones del Estado con los demás agentes económicos y sociales, dentro del marco general de un sistema de economía de mercado.

La Economía Política Clásica tuvo una concepción muy estrecha del intervencionismo, reservando al Soberano tres deberes en exclusiva, y dando rienda suelta en lo demás a la iniciativa privada, tanto en el desenvolvimiento como en la dirección de la actividad económica. En este *Estado mínimo* no se planteaban grandes inconvenientes a la hora de financiar unos gastos públicos reducidos, dado que el propósito de ello consistía en limitar el poder tributario y el establecimiento de impuestos. Y para sancionar este estado de cosas, se acuñó el dogma del presupuesto equilibrado anual, que continúa vigente en la actualidad como referente normativo dentro de la zona del euro.

El pensamiento crítico marxista contempló al Estado como el garante de la propiedad privada capitalista, y del mantenimiento tanto de las relaciones de propiedad, como del beneficio de la clase burguesa. Por ello también se le califica como *Estado capitalista*, en el sentido de que se encuentra al servicio de los intereses de la clase dominante, o clase gobernante instalada en el poder.

El pensamiento neoclásico limitó las funciones del Estado a la defensa de los derechos de propiedad, al mantenimiento de la seguridad y el orden, y a garantizar el libre funcionamiento de la economía de mercado. No se contempla aquí ningún tipo de interferencia particular con los asuntos económicos privados, al estar proscritas todas aquellas actuaciones que desvíen a la economía de mercado de su curso natural, por la vía de la competencia (como por ejemplo, por medio de impuestos, aranceles, o ayudas sociales).

No obstante, una de sus principales corrientes doctrinales, conocida como la Economía del Bienestar, sí llegó a tolerar la intervención pública tan solo al objeto de corregir los denominados “fallos” del mercado en el ámbito asignativo, que constituyen unas determinadas situaciones en donde el mecanismo de mercado no es capaz de suministrar cierto tipo de bienes (los bienes públicos puros), o donde solo llega a alcanzar soluciones ineficientes (externalidades). Fuera de esto, se despreocupó por completo de las demás consideraciones, como aquellas relativas a la distribución de la renta.

La Economía Social de Mercado, que fue desarrollada por autores nucleados en torno a la Escuela de Friburgo, e implementada en la política económica alemana del gabinete de KONRAD ADENAUER, con LUDWIG ERHARD como ministro de Economía, también es partidaria del intervencionismo siempre y cuando que se adecúe al criterio de la “conformidad al mercado”. Pero a pesar de la preeminencia otorgada al sector privado y a la libertad del mercado en esta concepción, lo cierto es que aquí también se admite una actuación “compensadora” por parte del Estado.

La Revolución Keynesiana alteró completamente la visión de la economía (al pasar del enfoque microeconómico al macroeconómico) y de los economistas neoclásicos, que comprobaron con sorpresa y estupor cómo el desempleo masivo e involuntario provocado por la Gran Depresión de 1929 rompía y hacía añicos

los fundamentos de la teoría clásica (y neoclásica), basada en la idea central del equilibrio automático con pleno empleo, gracias a la flexibilidad de los precios como mecanismo de ajuste en el mercado. La *Teoría general* de Keynes explicó la causa que originó aquel desastre: la insuficiencia de la demanda efectiva (o el exceso de ahorro); y sentó las bases para una intervención centrada en el objetivo de la estabilización macroeconómica, por medio de la articulación de la política fiscal. El presupuesto público comenzó desde entonces a desempeñar un papel central en el logro del pleno empleo, mediante la política de gestión de la demanda agregada con fines estabilizadores. Los programas de ingresos públicos y de gastos públicos podían ajustarse así al nivel requerido, a partir del gasto privado en consumo e inversión, para lograr que la demanda efectiva pudiera equilibrarse con la producción potencial, o de pleno empleo. Si bien KEYNES resolvió el enorme problema de cómo lograr el pleno empleo en las economías capitalistas, en realidad no atendió al otro problema central de la economía: el de cómo distribuir los recursos en una economía que haya alcanzado la producción de pleno empleo.

Esta creciente asunción de funciones por parte del Estado (en los ámbitos de la asignación de los recursos y de la estabilización macroeconómica) avanzó de una forma significativa en el terreno distributivo con el surgimiento del Estado del Bienestar, cuyo fundamento moral reside en «el reconocimiento de la dignidad de la persona humana», tal como asentara HUMAYUN KABIR. De modo que la intervención pública en las funciones ordinarias de la sociedad, ahora estaría destinada a asegurarle a cada individuo «ciertos derechos inherentes e inalienables», mediante la provisión pública de servicios sociales tales como la seguridad social, sanidad, educación, vivienda, dependencia, o beneficencia. Junto a la reglamentación estatal de las actividades privadas, con el fin de modificar las condiciones de vida de individuos y de colectivos sociales dentro de la población. Esta reglamentación abarcaría a la propia política fiscal, y a un amplio catálogo de legislación social (estatuto de los trabajadores, educación obligatoria, protección de consumidores y usuarios, construcción de viviendas, etc.).

En último término, la denominada Revolución Conservadora se orientó en contra del intervencionismo caracterizado por el Keynesianismo y la solidaridad del Estado del Bienestar, al objeto de diseñar las bases de un capitalismo «duro y libre» de reglas, sin trabas, a partir de las tesis neoliberales.

El neoliberalismo, fundamentado en el ideal de la Escuela Clásica liberal, se amalgama a mediados del siglo XX con el impulso intelectual de las ideas ultraliberales de HAYEK -perfiladas en su *Camino de servidumbre*-, y de otros referentes como FRIEDMAN, VON MISES y POPPER. Pero en realidad, solo se pudo poner en práctica este programa económico con la llegada al poder -casi simultánea- de REAGAN y THATCHER.

Su crítica principal estuvo dirigida al Estado de Bienestar, que es contemplado como un instrumento que inflige un daño destructivo a sus propios



beneficiarios –según se dice, al debilitarse el espíritu emprendedor de los individuos cuando se encuentran tutelados por el Estado–, y por esta razón incluso se llega a afirmar por FRIEDMAN que la mayoría de los programas de bienestar nunca se deberían haber aprobado. Para facilitar la plena eficacia del mercado, se acometieron un conjunto de reformas estructurales, que estuvieron centradas fundamentalmente en el mercado de trabajo y en la reestructuración de la administración pública. Se combatieron los déficits públicos con recortes significativos en los programas de gasto -al objeto de conseguir la deseada reducción en los impuestos- y se le otorgó el manejo de la economía a la política monetaria, descartándose papel alguno a los demás instrumentos de política y, en particular, a la política fiscal.

En síntesis, podemos resumir que las doctrinas económicas liberales contemplan al Estado como una institución social que no debe interferir en el libre funcionamiento de la economía de mercado, y que presuponen su eficaz funcionamiento si se respeta la libertad individual y la propiedad privada de los medios de producción. Por regla general, el Estado tan solo habría de limitarse a proteger a la propiedad, y a garantizar el efectivo funcionamiento del mercado.

Mientras que las doctrinas intervencionistas defienden la supervisión estatal de los asuntos económicos privados, sobre la base de la incapacidad del mercado para garantizar una senda de crecimiento económico estable con pleno empleo, paralela a una eficiente asignación de los recursos, y a una distribución socialmente aceptable (justa) de la renta y de la propiedad.

Este primer capítulo se cierra con un repaso a los principios de la imposición, a partir del clásico esquema de NEUMARK y su ideal de sistema fiscal racional, así como a la doctrina tributaria sobre tales principios.

El capítulo segundo está titulado *La política fiscal en el marco de la política económica*, que se inicia con una aproximación a los fundamentos y a las limitaciones de la política económica, para a continuación concentrar el estudio en sus respectivos instrumentos y objetivos.

Además de los fines tradicionales –crecimiento económico, pleno empleo y estabilidad de precios–, hemos considerado que la política macroeconómica ha de prestar una atención central a la equidad en la distribución de la renta y de la riqueza, así como al desarrollo económico (en su doble vertiente de desarrollo humano y de desarrollo sostenible). Otros objetivos relevantes se refieren al equilibrio exterior, y a la disciplina fiscal, que ha pasado a tener un protagonismo singular en el entorno de las economías de la zona del euro, en el transcurso de los años más recientes.

El análisis del papel de la política monetaria, en el contexto de la Unión Económica y Monetaria, resulta imprescindible para conocer las posibilidades de actuación discrecional de la política fiscal. La pérdida de la soberanía monetaria, al abandonar a la peseta como unidad de cuenta para integrarnos en la moneda

común, el euro; junto la autonomía otorgada a los bancos centrales en la instrumentación y ejecución de la política monetaria, constituyen dos hitos históricos que han cambiado el panorama para la articulación de la política económica al nivel de los Estados miembros de la zona del euro.

Para los Gobiernos nacionales, la integración de sus respectivos Estados en la Unión Económica y Monetaria (UEM) ha supuesto la pérdida de la instrumentación y ejecución de la política monetaria (que ahora está en manos del Banco Central Europeo con sede en Frankfurt am Mein, como núcleo duro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), en el que se integra el Banco de España), y del control de los tipos de interés; junto a la pérdida de la política cambiaria, que antes posibilitaba el ajuste discrecional en los tipos de cambio para reequilibrar el deterioro en la balanza de pagos. Con ello, evidentemente, se ha reducido su “caja de herramientas” de política macroeconómica, lo que les obliga a acudir a otras líneas de actuación inmediata, como pueden ser las reformas estructurales, al objeto de confrontar los problemas económicos y sociales que se presenten en la coyuntura.

El análisis de las funciones de los bancos centrales y del SEBC, así como de los fundamentos de la política monetaria única (desde su marco operativo y la estrategia, sus operaciones principales, la transmisión de esta política, así como sus recientes medidas no convencionales) se completa, finalmente, con el de las interrelaciones existentes entre la política monetaria única y la política fiscal, y la problemática que conllevan.

A continuación, el estudio de la política fiscal se centra en sus objetivos, que aparecen vinculados a sus respectivas funciones (asignación, distribución, y estabilización), así como en los efectos económicos de los respectivos programas de ingresos públicos y de gastos públicos, en los que desempeñan un papel relevante los multiplicadores fiscales.

Como cierre del capítulo segundo, se contempla el asunto de la economía sumergida y el trabajo no declarado, con evidentes repercusiones presupuestarias, pero también éticas.

Finalmente, el capítulo III se dedica al análisis de las reformas fiscales durante la crisis y sus efectos.

La primera parte se dedica a la reseña de las principales modificaciones normativas que se han llevado a cabo entre los ejercicios 2007 y 2015, en el ámbito de los siguientes tributos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos Especiales, y Tasas.

Con carácter ocasional, igualmente se reseña la participación de las Administraciones Territoriales en los tributos del Estado, los Gravámenes especiales (declaración tributaria especial y regularización de balances), así como

los Impuestos medioambientales.

En la segunda parte se contempla el papel de la política fiscal en la gestión de la demanda efectiva, y los efectos de la Gran Recesión sobre el patrón de crecimiento.

El impacto de esta crisis sobre las cuentas públicas, así como sus repercusiones sobre las políticas de ingresos públicos y de gastos públicos, constituyen la materia objeto de estudio de la tercera parte.

A partir de 2006 (aunque con carácter ocasional, también existen referencias para períodos más amplios), se analiza la evolución comparativa -entre España y nuestros socios comunitarios- del déficit público, de la deuda pública y del saldo primario de las Administraciones Públicas.

También se estudia la evolución comparativa de la presión fiscal, de los ingresos totales (no financieros) de las Administraciones Públicas, y de la imposición y de las cotizaciones sociales efectivas; junto a la cuestión del tamaño del sector público español, en relación con los desequilibrios fiscales.

Luego se analizan los procesos de consolidación fiscal llevados a cabo, tanto por España como por el conjunto de países integrados en la zona del euro.

Por último, se estudian los recortes efectuados en los diferentes programas, dentro de las políticas de gasto público aplicadas en España, y se concluye con una reflexión final.





## CAPÍTULO I

### FUNCIONES DEL ESTADO Y PAPEL DE LA IMPOSICIÓN EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

«El impuesto, en su significado puro, no sería ni un sacrificio propiamente dicho, ni una violencia ejercida por un poder superior sobre quien lo paga; sería más bien el precio, y un precio modestísimo, de todas las grandes ventajas que presenta para cada uno de nosotros el Estado social, el Estado organizado...»<sup>1</sup>

FRANCESCO FERRARA (1934)

#### 1. LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

El *capitalismo* es un sistema económico *mixto*, al coexistir junto al *sector de mercado*, un relevante sector de *economía pública* dirigido a la satisfacción de las necesidades sociales.

Así, mientras que los consumidores e inversores acuden al *mercado de bienes y servicios* para adquirir los productos elaborados por las empresas, los propietarios de los factores (según la trilogía clásica: trabajo, tierra y capital) ofrecen sus servicios productivos, y las empresas los adquieren -en función de sus respectivas productividades y precios- en los *mercados de factores*, determinándose allí la *distribución primaria de la renta* (en forma de salarios, rentas de la tierra, y beneficios).

Paralelamente, una parte significativa del producto nacional se destina a la satisfacción de las necesidades sociales o colectivas, mientras que los impuestos y las transferencias públicas vienen a alterar la situación distributiva originada en el mercado, dando lugar a la *distribución secundaria de la renta*. A su vez, los programas de ingresos y de gastos públicos -determinados según las prioridades de la *política presupuestaria*- repercuten también de forma significativa sobre los niveles de producción, de precios, y de empleo.

Como establece RICHARD A. MUSGRAVE (1959):

«La mayor parte de la producción nacional se adquiere por consumidores e inversores privados, y la mayor parte del producto se produce y ofrece por empresas privadas. La distribución de la renta está determinada, en gran

<sup>1</sup> FERRARA, F.: *Lezioni di economia politica*, Instituto de Política Económica y Financiera de la R. Universidad de Roma, Bolonia, 1934-35, vol. I, p. 551-553. Citado por LUIGI EINAUDI en *Mitos y paradojas de la justicia tributaria*, Ariel, Barcelona, 1963, p. 378-379.

parte, por la propiedad de los factores de producción y por sus ganancias en el mercado. Al mismo tiempo, una parte sustancial del producto de la nación se dirige a la satisfacción de necesidades públicas, una parte sustancial de la renta privada tiene origen en el presupuesto público, y los impuestos y pagos de transferencias públicas influyen de modo significativo en la situación de la distribución privada. Además, la política presupuestaria afecta al nivel de empleo y de precios en el sector privado. Por tanto, el nuestro es un sistema mixto que incluye una esfera bastante grande y vitalmente importante de economía pública, paralela al sector del mercado».<sup>2</sup>

En su virtud, tenemos presentes en este sistema económico a dos instituciones sociales que operan en la asignación y en la distribución de los recursos, de una forma paralela: el *mercado*, y el *Estado*.

Ahora bien, y según el enfoque de la *economía positiva*, ¿qué hace realmente el Estado, en el contexto de las sociedades capitalistas?

Además de encargarse de elaborar y hacer cumplir la normativa oficial, el Estado también actúa en muchas ocasiones de un modo directo sobre la economía, según el BANCO MUNDIAL (1997), mediante diferentes tipos de intervenciones que generan unos resultados determinados:

«En primer lugar, establece la normativa oficial -leyes y reglamentos- que es parte integrante del entorno institucional de un país. Esa normativa oficial, junto con las reglas oficiosas de la sociedad en sentido amplio, son instituciones que actúan de mediadoras del comportamiento humano. Pero el Estado no es solo un árbitro que se limita a elaborar normas y a hacerlas cumplir desde fuera; interviene también en forma activa, y a veces dominante, en la economía. Cada día, los organismos estatales invierten recursos, orientan el crédito, adquieren bienes y servicios y negocian contratos. Estas medidas tienen repercusiones profundas en la actividad y resultados económicos... Si se realizan correctamente, pueden acelerar el desarrollo. De lo contrario, provocarán el estancamiento o, en casos extremos, la desintegración económica y social. Por todo ello, el Estado se encuentra en una posición singular: no sólo está obligado a establecer, a través de un proceso social y político, la normativa oficial a la que deben ajustarse todas las demás organizaciones; por ser una organización, tiene también que atenerse a dicha normativa».<sup>3</sup>

Desde la óptica marxista de IAN GOUGH (1979), las funciones del

<sup>2</sup> MUSGRAVE, R. A. (1959): *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1ª reimpr., 1969, Parte I: Exposición de materias, cap. 1, p. 3. Primera publicación: *The theory of public finance: A study in public economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

<sup>3</sup> BANCO MUNDIAL: *Atención renovada a la eficacia del Estado*, en *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Mundi-Prensa, Madrid, 1997, Parte I: Replanteamiento del estado en todo el mundo, cap. 2, p. 34-35.

denominado «Estado moderno capitalista» afectan a todas las áreas de la vida, si bien el protagonismo de la actividad estatal ha ido creciendo de una forma progresiva en el tiempo, al contemplarse en una rápida mirada su evolución histórica, desde la era del liberalismo extremo hasta el capitalismo avanzado:

«Aparte del campo de la política social, reglamenta las actividades de las empresas mercantiles, interviene en el mercado de trabajo y en las relaciones industriales, tiene relaciones con otros Estados, proporciona servicios de infraestructuras tales como el transporte y las comunicaciones, produce de forma directa bienes y servicios para la venta, y desde la Segunda Guerra Mundial ha asumido la responsabilidad de la dirección económica general. Y esto solamente es el comienzo de una larga lista de sus actividades. La mayor parte de este crecimiento en la actividad estatal ha tenido lugar en el siglo XX, en la era que algunas veces se llama «capitalismo monopolista». El Estado del Bienestar en su forma moderna es un producto de su tiempo y, en concreto, del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, al cual nos referimos como un período definido de «capitalismo avanzado».

La era del capitalismo monopolista y del Estado del Bienestar a menudo se contrasta con un período anterior de capitalismo de *laissez-faire* caracterizado por pequeños capitales y un mínimo papel estatal. Esto fue así únicamente para un número pequeño de países, y sólo posiblemente para el Reino Unido, el principal país capitalista del siglo XIX».<sup>4</sup>

Dentro del Estado, el poder ejecutivo o *gobierno* tiene encomendadas una serie impresionante de tareas que no pueden ser desempeñadas bajo ningún concepto ni por el mercado, ni por ningún otro tipo de organización social, tales como las organizaciones no gubernamentales, u otro tipo de movimientos sociales.

Según el criterio de ANTHONY GIDDENS (1998), las principales funciones que desempeña el *gobierno*<sup>5</sup> son las siguientes:

- suministrar medios para la representación de intereses diversos;
- ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses;
- crear y proteger una esfera pública abierta, en la que pueda llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas;
- suministrar una variedad de bienes públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos;
- regular los mercados siguiendo el interés público y fomentar la

<sup>4</sup> GOUGH, I. (1979): *El Estado y sus actividades del "bienestar"*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, H. Blume Ediciones, Madrid, 1982, cap. 3, p. 118-119. Primera publicación: *The political economy of the welfare state*, Macmillan Press, London, 1979.

<sup>5</sup> GIDDENS, A. (1998): *Cinco dilemas*, en *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 1999, cap. 2. p. 61-62. Primera publicación: *The third way: the renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.

- competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio;
- fomentar la paz social mediante el control de los instrumentos de violencia y mediante el mantenimiento del orden;
- promover el desarrollo activo de capital humano a través de su papel esencial en el sistema educativo;
- mantener un sistema judicial eficaz;
- tener un papel directamente económico, como empleador principal, en intervención macro y microeconómica, además de la provisión de infraestructuras;
- más discutidamente, tener una meta civilizadora —el gobierno refleja normas y valores ampliamente aceptados, pero también puede ayudar a moldearlas, en el sistema educativo y fuera de él;
- fomentar alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales.

Evidentemente, este amplio repertorio de tareas puede interpretarse de muchas maneras distintas, y siempre existirán algunas áreas de solapamiento con otro tipo de organizaciones no gubernamentales; pero lo que resulta indudable para GIDDENS, es que la lista de funciones es «tan impresionante que suponer que el Estado y el gobierno se han vuelto irrelevantes no tiene sentido».<sup>6</sup>

Pasando ahora al enfoque alternativo de la *economía normativa*, ¿qué funciones *debería hacer* el Estado? A grandes rasgos, cabe señalar a este respecto que las ideas y planteamientos de los economistas en esta materia han girado en torno a dos grandes perspectivas generales contrapuestas.

Por una parte, las doctrinas económicas del *liberalismo* han contemplado al Estado como una institución social que debe mantenerse al margen, por regla general, del funcionamiento de la *economía de mercado*, al estar ésta fundamentada en el respeto a la *libertad individual* de consumidores y empresarios, y en la *propiedad privada* de los recursos económicos.

Por la otra, las doctrinas partidarias del *intervencionismo* fundamentan el mayor protagonismo del Estado en la supervisión de los asuntos económicos *privados* en la propia incapacidad del mercado para garantizar una senda de crecimiento económico estable con pleno empleo, paralela a una eficiente asignación de los recursos, así como a una distribución socialmente aceptable de la renta y de la propiedad.

En relación con el primer enfoque, podemos establecer que el *liberalismo* es una doctrina «dirigida completamente hacia la conducta de los hombres en este mundo», según el criterio del maestro neoliberal de la Escuela Austríaca LUDWIG VON MISES (1927), y centrada en su progreso material:

<sup>6</sup> GIDDENS, A.: *Cinco dilemas*, en *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, op. cit., p. 62.



«En última instancia, solo considera el avance en su bienestar material externo, y no se ocupa directamente de sus necesidades internas, tanto espirituales como metafísicas. No promete a los hombres felicidad y satisfacción, sino solo la satisfacción más amplia posible de todos los deseos que pueden ser satisfechos por las cosas del mundo exterior».<sup>7</sup>

Tal progreso material se alcanza en el entorno de una *economía de mercado* que, según el común planteamiento de PAUL A. SAMUELSON y WILLIAM D. NORDHAUS (2005), constituye un complejo mecanismo que coordina tanto a las personas y a las empresas como a las actividades que desarrollan, mediante un sistema de mercados y de precios, y en el que ningún individuo u organización es el responsable de la producción, la distribución, el consumo, o la determinación de los precios:

«Se trata de un dispositivo de comunicación que agrupa el conocimiento y las acciones de miles de millones de individuos diferentes. Sin una inteligencia u orden central, resuelve problemas de producción y distribución que involucran miles de millones de variables y relaciones desconocidas, problemas que están más allá del alcance incluso del superordenador más moderno que pueda existir en la actualidad. Nadie diseñó el mercado, pero éste funciona notablemente bien. En una economía de mercado no hay un solo individuo u organización que sea responsable de la producción, el consumo, la distribución o la fijación de precios...

En los sistemas de mercado todo tiene un *precio*, que es el valor del bien en términos de dinero... Los precios representan los términos a los cuales las personas y las empresas intercambian distintos bienes de manera voluntaria».<sup>8</sup>

### ***1.1. Problemas económicos y sociales, y sistemas de organización social***

Toda sociedad debe decidir cómo aplicar sus recursos económicos y sus energías para producir la máxima cantidad posible de bienes y servicios, destinados a la satisfacción de las necesidades humanas de sus ciudadanos, pero procurando en la medida de sus posibilidades que el empleo de las diversas

<sup>7</sup> VON MISES, L. (1927): *Introduction. 2 Material welfare*, en *Liberalism. The Classical tradition*, editado por BETTINA BIEN GREAVES; Liberty Fund, Indianapolis, 2005, p. xix. Primera edición inglesa: *The free and prosperous commonwealth: An exposition of the ideas of classical liberalism*, D. Van Nostrand, Princeton, 1962. Primera publicación en alemán: *Liberalismus*, Gustav Fischer, Jena, 1927.

<sup>8</sup> SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D. (2005): *Los mercados y el Estado en la economía moderna*, en *Economía. Decimotava edición*, McGraw-Hill, Madrid, 2006, Parte uno: Conceptos básicos, cap. 2, p. 25-26. Primera publicación: *Economics, an introductory analysis* / PAUL A. SAMUELSON, McGraw-Hill Book Co., New York, 1948. 18ª ed.: *Economics 18th ed.* / PAUL A. SAMUELSON y WILLIAM D. NORDHAUS, McGraw-Hill/Irwin, Boston (Massachusetts), 2005.

fuerzas productivas resulte eficaz, y se minimice así el despilfarro.

En este sentido, podría parecer que el *problema de la producción* es «esencialmente de ingeniería o de eficiencia técnica», siguiendo al economista institucionalista ROBERT L. HEILBRONER (1962), al darnos la sensación de que gira alrededor del «esfuerzo para economizar». Si bien dicha labor resulta decisiva en todas las sociedades, y aunque diferentes ramas del pensamiento económico estén consagradas a la noción de *economizar*, según su criterio, ésta no es la esencia del problema de la producción:

«Mucho antes de que una sociedad pueda siquiera comenzar a preocuparse por emplear “económicamente” sus energías, debe primero ordenar las energías con que cuenta para llevar a cabo el proceso de la producción en sí. Es decir, *el problema básico de la producción consiste en la planeación de instituciones sociales capaces de movilizar la energía humana hacia fines productivos*».<sup>9</sup>

Este requisito que a simple vista parece tan elemental, no resulta tan fácil de alcanzar en las sociedades capitalistas, tal y como se pone de manifiesto en los episodios cíclicos recurrentes de crisis económicas.

A pesar de contar con millones de personas capacitadas que están dispuestas a trabajar, se mantienen innumerables fábricas ociosas y, lo que es peor, necesidades perentorias pendientes de atender, haciendo inevitable que muchas de ellas no encuentren un puesto de trabajo digno, en aquellas situaciones de recesión económica donde se registra un problema de desempleo masivo.

Así por ejemplo, HEILBRONER se refiere en particular a la situación del mercado de trabajo en los Estados Unidos en 1933, justo cuatro años después del inicio de la *Gran Depresión* de 1929:

«...las energías de aproximadamente trece millones de personas -la cuarta parte de la fuerza de trabajo del país- no estaban dirigidas en lo absoluto hacia el proceso de producción. Aun cuando estos hombres y mujeres sin empleo estaban ansiosos por trabajar, a pesar de que había fábricas vacías donde ellos podían trabajar y aunque existían necesidades perentorias, de alguna manera se había producido un derrumbe terrible y desconcertante que desvió el proceso de producción y trajo como resultado que toda una tercera parte de lo que fue nuestra anterior producción anual de bienes y servicios simplemente desapareciera».<sup>10</sup>

La *Gran Recesión* de 2008 ha vuelto a plantear encima de la mesa, una vez

<sup>9</sup> HEILBRONER, R. L. (1962): *El problema económico*, en *La formación de la sociedad económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 3ª ed., 1974, Segunda parte: El nacimiento de la moderna sociedad económica, cap. II, p. 39. Primera publicación: *The making of economic society*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (New Jersey), 1962.

<sup>10</sup> HEILBRONER, R. L.: *Ibidem*, p. 39-40.

más, esta misma cuestión. ¿Por qué no tenemos instituciones sociales eficaces para resolver el *problema de la producción*? ¿Cómo es posible que seamos incapaces de dar una salida racional al grave desequilibrio económico y social del *desempleo*?

Ello plantea la necesidad ineludible de estudiar a la actividad económica y al modo de funcionamiento del sistema económico dominante en el mundo contemporáneo, el capitalismo, para tratar de dar con las respuestas acertadas a tales cuestiones, si bien aprovecharemos esta aproximación para contemplar una tipología elemental de los sistemas económicos.

### 1.1.1. *Actividad económica y sistemas económicos*

La actividad económica fue definida como un concepto poliédrico por FRANK HYNEMAN KNIGHT (1923), maestro de la Escuela de Chicago, al considerarla «a la vez un medio de satisfacción de las necesidades, un agente de formación del deseo y el carácter, un campo para la expresión creativa del individuo y un deporte competitivo. En la práctica del juego económico los hombres están a un tiempo moldeando su personalidad y creando una civilización cuyo valor de permanencia no puede dejarnos indiferentes».<sup>11</sup>

Un requisito esencial para que se desarrollen tanto la actividad económica como la *competencia*, es la existencia de unos recursos económicos escasos. Según el filósofo político británico HARRY B. ACTON (1971), si todos «pudieran conseguir lo que desean, no habría competencia ni actividad económica. Toda competencia supone escasez, o por lo menos la creencia de que lo que se desea es escaso».<sup>12</sup>

Pero en la práctica, el desenvolvimiento de la actividad económica está dirigido a resolver los principales problemas económicos que debe afrontar cualquier tipo de sociedad.

El economista estadounidense GARY S. BECKER<sup>13</sup> (1971), también de la Escuela de Chicago, centra su análisis de la actividad económica en el paradigma de la *escasez* y, por lo tanto, plantea la necesidad de elegir permanentemente entre

<sup>11</sup> KNIGHT, F. H. (1923): *La ética de la competencia*, en *La ética de la sociedad competitiva*, Unión Editorial, Madrid, 1976, ensayo 2, p. 45. Primera publicación del artículo: “*The ethics of competition*”, en *The Quarterly Journal of Economics*, 37 (4), 1923, p. 579-624. Y de la obra: *The ethics of competition and other essays*, Harper & Brothers, New York, 1935.

<sup>12</sup> ACTON, H. B. (1971): *Ética de la competencia*, en *La moral del mercado*, Unión Editorial, Madrid, 1978, cap. III, p. 78. Primera publicación: *The morals of markets: an ethical exploration*, Longmans, Harlow, 1971.

<sup>13</sup> GARY S. BECKER es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1992 «por haber extendido el dominio del análisis microeconómico a un amplio rango de comportamiento y a la interacción humana, incluyendo comportamientos no mercantiles».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1992/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1992/)

diferentes opciones:

«Toda sociedad -sin importar su organización- deberá determinar, de algún modo: lo que se produce, cómo se produce y cómo se distribuye ese producto. La base de lo que es la economía se refiere a la selección entre diferentes opciones; y, no cabe duda que una economía tiene muchas opciones entre los diferentes productos; además, necesita determinar cuánto dejar a un lado para un futuro crecimiento. La selección entre opciones también entra en juego para determinar cómo producir lo deseado, ya que una variedad de técnicas y combinaciones de factores (diferentes tipos del factor trabajo, capital y materias primas) pueden ser utilizadas en la producción de la misma cosa y finalmente existe el elemento de selección entre opciones en lo que concierne a la distribución de lo producido; esto es, elegir sobre la distribución del ingreso entre personas».<sup>14</sup>

En particular, ¿cómo habrían de emplearse las *fuerzas productivas* de una sociedad, y *quién* debería decidirlo?

Estas son las cuestiones fundamentales que plantea toda economía «organizada de cualquier tipo que sea: la economía del imperio de los Faraones o la de las Polis griegas, la economía de Robinsón o la de los indios Sioux, tanto como la de las modernas naciones industriales; y siempre y en todas partes hay que encontrar una respuesta», según el economista alemán WILHELM RÖPKE (1941), integrado en la corriente del Ordoliberalismo. En función del camino elegido, así sería el «esqueleto de la estructura económica»:

«...y aquí también sólo existen dos únicas soluciones: autonomía y heteronomía. En efecto: o deciden, sobre el qué, el cómo y el cuánto de la producción aquellos a quienes afecta en primer lugar, o sea aquellos cuyas necesidades viene a satisfacer la producción, o deciden otros elementos. Con otras palabras: o se forma la «voluntad económica» por la democracia de la sociedad consumidora o en virtud de una orden autocrática. No hay una tercera solución».<sup>15</sup>

Debemos considerar que el propio desarrollo de la actividad económica podría resultarnos ininteligible si la contemplamos de un modo distanciado del propio sistema en que el transcurre dicha actividad. En este sentido, MARIO BUNGE (1982) entiende que el conjunto de todas las ciencias sociales «son

<sup>14</sup> BECKER, G. S. (1971): *¿Qué es la economía?*, en *Teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, Primera parte: Análisis de la demanda, lección 1, p. 13-14. Primera publicación: *Economic theory*, Alfred A. Knopf, New York, 1971.

<sup>15</sup> RÖPKE, W. (1941): *Esplendor y miseria del capitalismo*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, Biblioteca de la Ciencia Económica, Madrid, 2ª ed., 1956, Primera parte: Interpretación y depuración de responsabilidades, cap. III, p. 128. Primera publicación: *Die gesellschaftskrisis der gegenwart*, Rentsch, Erlenbach-Zürich, 1941.

necesariamente sistémicas antes que individualistas, porque tratan de sociosistemas», y para él la economía «no es excepción».

En su noción de «sistema económico», este filósofo argentino describe cualitativamente a tres elementos. Primero, a la «composición»: que es «una colección de personas (agentes económicos) y cosas no humanas de cierto tipo (a saber, bienes)». Segundo, el «ambiente»: que se refiere a «los miembros de la sociedad y de la naturaleza circundante en que está empotrado el sistema económico». Y tercero, a la «estructura»: que comprende «la colección de relaciones de producción, intercambio, y administración de bienes y servicios, incluyendo las relaciones con otros sociosistemas».<sup>16</sup>

La interrelación existente entre el sistema económico y el sistema social es muy estrecha. Por una parte, el sistema social va configurando los deseos de la gente y las aspiraciones que puedan llegar a sentir sus propios ciudadanos, de modo que en parte resulta determinante para la clase de personas que son pero, igualmente, de la clase de personas que quieren llegar a ser.

Siguiendo en esta línea a JOHN RAWLS (1979), un sistema económico «no es sólo un instrumento institucional para la satisfacción de los deseos y las necesidades existentes sino un instrumento para la creación y conformación de los deseos en el futuro. La forma en que trabajen los hombres ahora para satisfacer sus deseos presentes afecta los deseos que tendrán más adelante, la clase de personas que serán».

Y en la medida en que los «arreglos económicos» generan estos efectos, el filósofo político estadounidense sostiene que «la elección de estas instituciones implica alguna concepción del bien humano y del diseño de las instituciones que habrán de realizarlo. Por lo tanto, esta elección debe basarse en razones morales y políticas, tanto como económicas. Las consideraciones de la eficiencia sólo son una base de la decisión y a menudo una base más o menos secundaria».<sup>17</sup>

La relevancia de la ética y la moral en el análisis de los asuntos económicos queda manifiestamente reflejada en esta autorizada opinión. Por esta razón, no debería catalogarse a los diferentes sistemas económicos posibles solo por el criterio de la *eficiencia*, un criterio general muy relevante y significativo para los economistas, pero que no debería ser el único a considerar.

Los economistas SAMUEL BOWLES y RICHARD EDWARDS (1985) nos proporcionan tres criterios generales para evaluar y comparar a los diversos

<sup>16</sup> BUNGE, M.: *El asunto de la economía política*, en *Economía y filosofía*, Tecnos, Madrid, 1982, cap. 1, p. 26-27.

<sup>17</sup> RAWLS, J. (1979): *El concepto de la justicia en la economía política*, en *Filosofía y teoría económica*, compilado por FRANK HORACE HAHN y MARTIN HOLLIS; Fondo de Cultura Económica, México, 1986, cap. XI, p. 322-323. Primera publicación: “*The concept of justice in political economy*”, en *Philosophy and economic theory*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1979, p. 164-169.



sistemas económicos imaginables y, a partir de ellos, comprobar si un sistema es mejor que otro: eficiencia, justicia, y democracia.

El primer criterio que utilizan es la *eficiencia*, que mide el grado de aprovechamiento de nuestros recursos económicos (incluyendo los recursos de trabajo), en lugar de despilfarrarlos:

«Hay *eficiencia* cuando utilizamos una cantidad dada de factores (independientemente de que sean nuestro propio esfuerzo, inteligencia y creatividad, nuestros entornos naturales u otros factores), se produce la máxima cantidad posible de bienes y servicios útiles. Un sistema que utiliza sus recursos de una forma más eficiente que otro es, de acuerdo con este criterio, un sistema económico mejor».<sup>18</sup>

El segundo criterio es la *justicia*, relacionado con la equitativa distribución de las ventajas y de las cargas generadas por el sistema económico:

«Las cargas se refieren fundamentalmente al trabajo necesario para llevar a cabo la producción y las *ventajas* a la utilización de lo que se produce. ¿Quién realiza el trabajo y cómo se distribuye éste? ¿Quién consume los frutos del trabajo realizado?... Aquí *justicia* significa que los miembros del sistema económico deben padecer sus cargas y disfrutar sus ventajas de forma equitativa. De acuerdo con el criterio de la justicia, un sistema económico que distribuya sus cargas y beneficios de una forma más equitativa que otro es un sistema económico mejor».<sup>19</sup>

Y el tercer criterio es el grado en que se fomenta la *democracia*, esto es, en qué medida «se respalda o limita el control democrático» de las mayores decisiones de la sociedad:

«Por «control democrático» o «democracia» entendemos un proceso que tiene las tres características siguientes: la responsabilidad del poder; las libertades públicas; y la igualdad política. En primer lugar, los que toman las decisiones... deben ser responsables ante las personas afectadas por sus decisiones, lo que quiere decir que éstas deben poder examinar periódicamente sus actuaciones y, en su caso, sustituirlos; generalmente, pensamos que los procesos electorales constituyen el mecanismo adecuado para garantizar esta responsabilidad democrática. En segundo lugar, deben existir garantías para el ejercicio de las diferentes libertades públicas y personales asociadas a la ciudadanía democrática. Los derechos de libre

<sup>18</sup> BOWLES, S. y EDWARDS, R. (1985): *Un enfoque tridimensional para el estudio de la economía*, en *Introducción a la economía: Competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*, Alianza, Madrid, 1990, Parte I: Competencia, autoritarismo y cambio, cap. 1, p. 26. Primera publicación: *Understanding capitalism: competition, command, and change in the U.S. economy*, Harper & Row, New York, 1985.

<sup>19</sup> BOWLES, S. y EDWARDS, R.: *Ibidem*.

expresión y reunión, por ejemplo, son necesarios para la toma de decisiones democráticas. En tercer lugar, los ciudadanos de un sistema democrático deben tener unos recursos relativamente iguales con los que participar en el proceso democrático y, por lo tanto, deben poder ejercer una influencia relativamente igual en dicho proceso.

El control democrático no implica que todas las decisiones deban adoptarse mediante votaciones. El individuo debe ser libre para adoptar cualquier decisión cuando las consecuencias de la misma le afectan total o principalmente...

Sin embargo, cuando la decisión afecta a más de una persona, la regla democrática implica que la elección individual debe dejar paso a la decisión colectiva (y democrática)». <sup>20</sup>

El criterio de la *justicia* ya fue contemplado como decisivo por MARIE ESPRIT LÉON WALRAS, maestro neoclásico de la Escuela de Lausana, a la hora de evaluar los sistemas ideados por el hombre. Según el criterio del creador de la *teoría del equilibrio general*, que representa un pilar central de la teoría económica neoclásica, el *problema de la distribución de la riqueza social* ha sido objeto de debate desde que los hombres se organizan en sociedad, pero «siempre se ha discutido en el terreno correcto [el de la justicia], que es en el que debe mantenerse la polémica». <sup>21</sup>

En particular, WALRAS (1874) contempla los argumentos esgrimidos en el debate celebrado por «las dos mentes más preclaras de la antigüedad», PLATÓN y ARISTÓTELES, valedores de dos sistemas «ilustres» entre todos los ideados: el *comunismo* y el *individualismo*. Pero, ¿qué dicen cada uno de estos sistemas?:

«Los bienes, dice el comunismo, deben ser apropiados en común. La naturaleza se los ha dado a todos los hombres y no sólo a los que viven hoy, sino también a los que lo harán en el futuro. Dividirlos entre los individuos es alienar el patrimonio de la comunidad y de las generaciones futuras, es exponer a los hombres que nazcan después de esta división a encontrarse desposeídos de los recursos que la Providencia les tenía dispuestos, es obstaculizar la prosecución de su fin y el logro de su destino.

<sup>20</sup> BOWLES, S. y EDWARDS, R.: *Un enfoque tridimensional para el estudio de la economía*, en *Introducción a la economía*, op. cit., Parte I, cap. 1, p. 27.

<sup>21</sup> WALRAS, L. (1874): *Del fenómeno de la industria y de la economía política aplicada. Del fenómeno de la propiedad y de la economía social*, en *Elementos de economía política pura (o Teoría de la riqueza social)*, Alianza, Madrid, 1987, Sección I: Objeto y divisiones de la economía política y social, lección 4ª, p. 170. Primera publicación: *Éléments d'économie politique pure, ou, Théorie de la richesse sociale*, L. Corbaz, Lausanne, 1874-1877.

Los bienes, responde el individualismo, deben ser apropiados individualmente. La naturaleza ha hecho a los hombres desiguales en virtud, en talento. Forzar a los que son laboriosos, hábiles, frugales, a poner en común el fruto de su trabajo, de su ahorro, es expoliarlos en beneficio de los que son perezosos, incompetentes y pródigos, es sustraer a todos los hombres a la responsabilidad de perseguir, buena o malamente, su fin, de lograr, moral o inmoralmemente, su destino».<sup>22</sup>

Una vez expuestos los respectivos argumentos, a continuación WALRAS se pregunta quién tiene la razón: ¿el comunismo o el individualismo? A lo que responde con otra pregunta: «¿No son ambos, simultáneamente, correctos e incorrectos?»

Y partiendo de las bases anteriores, explicita su pretensión de hacer comprender cuál es el objeto preciso del *problema de la propiedad*:

«Este objeto consiste esencialmente en establecer las relaciones entre personas en cuanto a la apropiación de la riqueza social, de forma tal que se logre la coordinación de los destinos de las personas conforme a la razón y a la justicia».<sup>23</sup>

A continuación, vamos a establecer una metodología que nos permita realizar una clasificación elemental de los sistemas económicos, considerando a cuatro criterios básicos:

- 1) Qué mecanismo determina la asignación de los recursos económicos;
- 2)Cuál es el régimen de propiedad de los recursos económicos;
- 3)Cuál es el criterio de la moralidad inspirador de la conducta de los agentes económicos; y
- 4)Cuál es el fin prioritario del sistema económico.

Este procedimiento metodológico nos permite distinguir dos sistemas económicos puros, situados en los respectivos extremos del abanico de posibilidades: el capitalismo, y el comunismo.

Bajo el *capitalismo*, el mecanismo utilizado para llevar a cabo la asignación y la distribución de los recursos es el *mercado*. En el mercado se materializa el cambio de mercancías y/o de factores, y se determinan sus respectivos valores de cambio, mediante el proceso de formación de los precios. El régimen de propiedad prevaleciente es la propiedad *privada* de los medios de producción. El principio que rige la conducta de los agentes económicos es el

<sup>22</sup> WALRAS, L.: *Del fenómeno de la industria y de la economía política aplicada. Del fenómeno de la propiedad y de la economía social*, en *Elementos de economía política pura (o Teoría de la riqueza social)*, Sección I, lección 4ª, p. 170-171.

<sup>23</sup> WALRAS, L.: *Ibíd.*, p. 171.

*principio de autopreferencia*, o la *regla utilitarista*. Y por último, el fin supremo del capitalismo es la maximización de la ganancia individual, esto es, el *afán de lucro*.

En relación con el criterio moral reseñado, el economista y filósofo inglés JEREMY BENTHAM (1748–1832) considera que «en todo corazón humano, el interés de la propia consideración predomina sobre todos los demás en conjunto».<sup>24</sup>

Y sobre esta base, establece el «principio de autopreferencia», que debe entenderse:

«... como la propensión de la naturaleza humana, por la cual, con motivo de cada acto que ejecuta, todo ser humano se ve inclinado a seguir la línea de conducta que, en su inmediata estimación del caso, contribuirá en el más alto grado a su propia felicidad máxima, cualquiera que sea su efecto en relación con la dicha de otros seres similares, uno cualquiera o todos ellos en conjunto».<sup>25</sup>

El argumento central de esta doctrina, conocida como *hedonismo psicológico*, establece que todas las acciones humanas «son en sí mismas interesadas, motivadas fundamentalmente por el deseo de obtener placer y de evitar el dolor», siguiendo a ISMAEL QUINTANILLA y TOMÁS BONAÍA (2005). Siendo muy probable, además, que ésta sea la primera teoría psicológica sobre la motivación humana, con un alcance moral de gran trascendencia:

«... el hedonismo psicológico sostiene la importancia del *interés propio inteligente* como base del código moral y social. Con ello, también, la justificación, elevada desde entonces a dogma omnipresente, de un hombre económico cuya naturaleza se sustenta en una mera «aritmética de placeres y de penas». Ley que se convertiría, luego más tarde, en base esencial del cálculo económico, inevitablemente utilizada para explicar la conducta social y de paso,... justificar los actos morales basados en el propio interés».<sup>26</sup>

Análogamente, el economista político JOHN STUART MILL (1863), creador junto a BENTHAM del Utilitarismo como teoría de la moralidad, estableció como *regla utilitarista* al «Principio de la mayor Felicidad», según el

<sup>24</sup> BENTHAM, J. (1954): *La psicología del hombre económico*, en *Escritos económicos / Jeremy Bentham*, editado por WERNER STARK; Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1978, p. 3. Título original: “*The psychology of economic man*”. Primera publicación: *Jeremy Bentham’s economic writings: critical edition based on his printed works and unprinted manuscripts*, vol. III, editado por W. STARK; George Allen & Unwin, London, 1954 (manuscrito: p. 421-450).

<sup>25</sup> BENTHAM, J.: *Ibidem*, p. 3.

<sup>26</sup> QUINTANILLA PARDO, I. y BONAÍA MARTÍN, T.: *Economía y psicología. Las bases de una confluencia necesaria*, en *Psicología y economía*, Universitat de València, Valencia, 2005, cap. 1, p. 30.

cual «el placer y la exención del sufrimiento son las únicas cosas deseables como fines», y que todas las cosas deseables «son deseables ya bien por el placer inherente a ellas mismas, o como medios para la promoción del placer y la evitación del dolor».<sup>27</sup>

La doctrina del Utilitarismo fue «claramente progresista», según el criterio de QUINTANILLA y BONAVÍA (2005), al pretenderse alcanzar la mayor felicidad posible «en lo privado y en lo público»:

«Lo que se esperaba no es sólo alcanzar el placer personal sino, como dejara dicho Bentham, «el mayor bien para el mayor número de personas». Tanto en la moral, como en la política y la economía, se debe adoptar una estrategia orientada al placer para evitar el dolor y el sufrimiento de la población».<sup>28</sup>

Bajo el *comunismo*, el mecanismo de asignación de los recursos es la planificación centralizada, habiendo sido habitual la utilización de los llamados *planes quinquenales*, que marcaban objetivos sectoriales concretos para cada uno de esos períodos. El régimen de propiedad es la propiedad colectiva o *pública*. El criterio moral en la fase superior de la sociedad comunista es: «¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual, según sus necesidades!» Y el fin del sistema económico comunista es la maximización del bienestar colectivo.

El autor del criterio moral comunista fue KARL MARX (1875), quien lo expuso por primera vez en su *Crítica al programa de Gotha* (una obra póstuma publicada en 1891), dentro del siguiente contexto:

«En la fase superior de la sociedad comunista, cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, la oposición entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos sus aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, sólo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués, y la sociedad podrá escribir en su bandera: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual, según sus necesidades!»<sup>29</sup>

<sup>27</sup> MILL, J. S. (1863): *Qué es el utilitarismo*, en *El utilitarismo. Un sistema de la lógica*, Alianza, Madrid, 1984, cap. 2, p. 45-46. Primera publicación: *Utilitarianism*, Parker, Son, and Bourn, London, 1863.

<sup>28</sup> QUINTANILLA PARDO, I. y BONAVÍA MARTÍN, T.: *Economía y psicología. Las bases de una confluencia necesaria*, op. cit., cap. 1, p. 30.

<sup>29</sup> MARX, K. (1875): *Crítica del programa de Gotha*, El Cid Editor, Colección: Carrascalejo de la Jara, Santa Fe (Argentina), p. 30-31. Título original: *Die kritik des Gothaer programms*, escrito en mayo de 1875; y publicado en *Die Neue Zeit*, Nr. 18, 1. Band, 1890-1891.



Su más estrecho colaborador y camarada, además de coautor del *Manifiesto del Partido Comunista* (1848), el filósofo y revolucionario alemán -nacido en Prusia- FRIEDRICH ENGELS (1883), le reconoció a MARX la autoría exclusiva de su «idea cardinal», relativa a que la historia de la sociedad ha sido «una historia de luchas de clases»:

«La idea central que inspira todo el Manifiesto, a saber: que el régimen económico de la producción y la estructuración social que de él se deriva necesariamente en cada época histórica constituye la base sobre la cual se asienta la historia política e intelectual de esa época, y que, por tanto, toda la historia de la sociedad -una vez disuelto el primitivo régimen de comunidad del suelo- es una historia de luchas de clases, de luchas entre clases explotadoras y explotadas, dominantes y dominadas, a tono con las diferentes fases del proceso social, hasta llegar a la fase presente, en que la clase explotada y oprimida -el proletariado- no puede ya emanciparse de la clase que la explota y la oprime -de la burguesía- sin emancipar para siempre a la sociedad entera de la opresión, la explotación y las luchas de clases; esta idea cardinal fue fruto personal y exclusivo de Marx».<sup>30</sup>

Esta idea central estaba llamada «a inaugurar en la ciencia histórica el mismo progreso que la teoría de Darwin llevó a las ciencias naturales»,<sup>31</sup> según la opinión de ENGELS, tal y como la dejó escrita en su prólogo del *Manifiesto* a la edición inglesa.

¿Cuál es el *fin* del comunismo, siguiendo a MARX y ENGELS (1848)? La abolición de la propiedad privada, esto es, del régimen de propiedad burgués...:

«Lo que caracteriza al comunismo no es la abolición de la propiedad en general, sino la abolición del régimen de propiedad de la burguesía, de esta moderna institución de la propiedad privada burguesa, expresión última y la más acabada de ese régimen de producción y apropiación de lo producido que reposa sobre el antagonismo de dos clases, sobre la explotación de unos hombres por otros.

Así entendida, sí pueden los comunistas resumir su teoría en esa fórmula: abolición de la propiedad privada».<sup>32</sup>

... junto a la conversión del *capital* en propiedad *colectiva*, despojada de su «carácter de clase»:

<sup>30</sup> ENGELS, F. (1883): *Prólogo de Engels a la edición alemana de 1883*, en K. MARX y F. ENGELS: *Manifiesto del Partido Comunista*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013, p. 27.

<sup>31</sup> ENGELS, F.: *Ibidem*.

<sup>32</sup> MARX, K. y ENGELS, F. (1848): *Manifiesto del Partido Comunista*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013, p. 68. Primera publicación: *Manifest der Kommunistischen Partei*, J. E. Burghard, London, 1848.

«El capital es un producto colectivo y no puede ponerse en marcha más que por la cooperación de muchos individuos, y aún cabría decir que, en rigor, esta cooperación abarca la actividad común de todos los individuos de la sociedad. El capital no es, pues, un patrimonio personal, sino una potencia social.

Los que, por tanto, aspiramos a convertir el capital en propiedad colectiva, común a todos los miembros de la sociedad, no aspiramos a convertir en colectiva una riqueza personal. A lo único que aspiramos es a transformar el carácter colectivo de la propiedad, a despojarla de su carácter de clase».<sup>33</sup>

Hoy en día, 167 años después de publicadas estas ideas, en lugar de haberse implantado las tesis marxistas de la «exaltación del proletariado al Poder» y de la «conquista de la democracia», se han impuesto las tesis neoliberales del *capitalismo globalizador*. Y antes de haberse asentado la «dictadura del proletariado», en donde los obreros asalariados controlan y dominan el poder político en lugar de la burguesía, se ha impuesto en la práctica una especie de «dictadura del capital», precisamente a partir de la expansión del sistema capitalista al ámbito de la economía mundial.

A pesar de no haberse cumplido su anterior profecía, MARX y ENGELS (1848) se adelantaron en más de un siglo al advenimiento de la *globalización capitalista*, o desenvolvimiento de la red comercial universal e interdependiente, característica del capitalismo contemporáneo:

«La necesidad de encontrar mercados espolea a la burguesía de una punta a otra del planeta. Por todas partes anida, en todas partes construye, por doquier establece relaciones.

La burguesía, al explotar el mercado mundial, da a la producción y al consumo de todos los países un sello cosmopolita. Entre los lamentos de los reaccionarios destruye los cimientos nacionales de la industria. Las viejas industrias nacionales se vienen a tierra, arrolladas por otras nuevas, cuya instauración es problema vital para todas las naciones civilizadas; por industrias que ya no transforman como antes las materias primas del país, sino las traídas de los climas más lejanos y cuyos productos encuentran salida no sólo dentro de las fronteras, sino en todas las partes del mundo. Brotan necesidades nuevas que ya no bastan a satisfacer, como en otro tiempo, los frutos del país, sino que reclaman para su satisfacción los productos de tierras remotas. Ya no reina aquel mercado local y nacional que se bastaba así mismo y donde no entraba nada de fuera; ahora, la red del comercio es universal y en ella entran, unidas por vínculos de interdependencia, todas las naciones...

<sup>33</sup> MARX, K. y ENGELS, F.: *Manifiesto del Partido Comunista*, op. cit., p. 69.

La burguesía, con el rápido perfeccionamiento de todos los medios de producción, con las facilidades increíbles de su red de comunicaciones, lleva la civilización hasta a las naciones más salvajes. El bajo precio de sus mercancías es la artillería pesada con la que derrumba todas las murallas de la China, con la que obliga a capitular a las tribus bárbaras más ariscas en su odio contra el extranjero. Obliga a todas las naciones a abrazar el régimen de producción de la burguesía o perecer; las obliga a implantar en su propio seno la llamada civilización, es decir, a hacerse burguesas. Crea un mundo hecho a su imagen y semejanza».<sup>34</sup>

Por regla general, en nuestras sociedades contemporáneas del siglo XXI existen unos sistemas económicos *mixtos*, compartiendo en diferentes dosis a los elementos descritos arriba, para cada modelo puro. Así, en las llamadas «economías de mercado», la presencia del sector público puede llegar a ser muy representativa, no solo por el peso relativo que alcancen los presupuestos de gastos públicos de cada Estado en relación a su producto interior bruto, sino por el amplio conjunto de regulaciones y de decisiones colectivas que se adoptan en su seno.

Mientras que en el ámbito de las sociedades comunistas y socialistas contemporáneas, y sobre todo, tras la disolución oficial de la Unión Soviética el 25 de diciembre de 1991, también se ha registrado un acercamiento hacia los principios capitalistas de la libertad de empresa, junto a la apertura de sus estructuras económicas a la disciplina de los mercados globales.

El derrumbe histórico de la Unión Soviética en gran parte fue facilitado por su último presidente, MIKHAIL GORBACHEV, quien en el plano político impulsó las libertades para poder ejercer la crítica política tanto al Gobierno como al Partido comunistas mediante la *glásnost* (transparencia).

Mientras que, a la par, se aventuró en un programa de reconstrucción económica, denominado *perestroika* (renovación), que pretendía hacer despertar a la economía soviética de su prolongado letargo con reformas liberalizadoras, facilitando la actuación del mercado para tratar de corregir las inconsistencias y contradicciones de la planificación, y mejorar de esa manera la eficiencia global del sistema productivo.

En este sentido, entre 1985 y 1987 se abordó la concepción de un nuevo sistema global de dirección, junto al programa encaminado a implantar una «reforma económica radical», basado en la propia experiencia y en la de otros países, y en una serie de experimentos realizados con elementos del «nuevo sistema de economía y de dirección». Los objetivos fundamentales de esta renovación económica eran resolver los problemas sociales más acuciantes, elevar el nivel de bienestar del pueblo soviético y «dar calidad a la forma de vida

<sup>34</sup> MARX, K. y ENGELS, F.: *Manifiesto del Partido Comunista*, op. cit., p. 55-56.

socialista», como indica el economista ruso ABEL AGANBEGYAN (1989):

«A diferencia de otros países del mundo, que han adelantado mucho en el nivel de vida de sus poblaciones, alcanzando un grado de bienestar superior al que les permite su potencial industrial, en la Unión Soviética se ha formado una situación única, ya que el nivel de vida de la población resulta muy inferior al potencial económico del país y al grado de desarrollo de la ciencia y la tecnología. Los gastos productivos hipertróficos, las desorbitadas normativas de acumulaciones en la producción, las enormes pérdidas y las posibilidades no utilizadas son los rasgos característicos de nuestra economía. Por esto la principal valoración de resultados debe realizarse desde posturas sociales».<sup>35</sup>

Sin embargo, esta radical *reestructuración económica* de la URSS se enfrentaba a una seria dificultad, en relación con el mecanismo de asignación de los recursos:

«El problema principal consiste en sustituir el sistema de administración mediante órdenes, que ha regido en nuestro país durante los últimos cincuenta años, por un sistema de administración radicalmente nuevo, basado en la utilización de los métodos económicos: desarrollo del mercado y de los mecanismos financieros y crediticios, afirmación de los estímulos económicos, y todo esto bajo la influencia determinante de una democratización general y de la aceptación de la autoadministración».<sup>36</sup>

A pesar de la complejidad y de las contradicciones de este proceso, el pueblo soviético comenzó a tomar conciencia de que no existía una alternativa viable a la *perestroika*, y a internalizar el fundamento del nuevo sistema económico que, según AGANBEGYAN (1989), estaba dirigido a proporcionar libertad y autonomía a las empresas y demás organizaciones productivas:

«El fundamento del nuevo sistema global de dirección consiste en proporcionar una independencia económica a los principales eslabones productivos de la economía, o sea a las empresas o asociaciones. El Estado no es responsable de sus cuentas y las empresas no son responsables de las deudas del Estado. Se acepta el pluralismo en las relaciones de propiedad: además de las empresas estatales, se crea un importante sector cooperativo y se desarrolla la actividad artesanal, que penetra en todas las esferas de la economía. El nuevo mecanismo económico se fundamenta en tres leyes del Estado: ley sobre la empresa estatal (o asociación), que entró en vigor el 1 de enero de 1988; ley de las cooperativas (empezó a aplicarse el 1 de

<sup>35</sup> AGANBEGYAN, A.: *A modo de conclusión: Resumen de tres años de renovación económica*, en *La perestroika económica. Una revolución en marcha*, Grijalbo, Barcelona, 1989, cap. 1, p. 307.

<sup>36</sup> AGANBEGYAN, A.: *Un período crítico: avanzar o retroceder*, en *La perestroika económica. Una revolución en marcha*, op. cit., cap. 1, p. 29.

julio de 1988), y ley sobre la actividad laboral individual (el 1 de mayo de 1987)».<sup>37</sup>

Desde inicios de 1989, la totalidad de las empresas y organizaciones productivas comenzaron a funcionar bajo los criterios de «autogestión, autofinanciación y autonomía directiva». Y como consecuencia de las nuevas condiciones económicas, se renovó igualmente a la baja al «sistema de planificación». En palabras de AGANBEGYAN (1989):

«... ha disminuido drásticamente el número de metas planificadas, y se ha hecho hincapié en la determinación de los nuevos índices económicos para las empresas. El sistema de financiación también ha adoptado nuevas normativas, se ha iniciado la reforma bancaria (se han constituido nuevos bancos especializados con la finalidad de atender mejor las necesidades de las empresas y organizaciones). Se ha iniciado la reforma de los órganos directivos: se simplifica la estructura de la dirección, se eliminan las subdivisiones innecesarias, la plantilla del aparato directivo, tanto en el eslabón de las diferentes repúblicas como en el estatal, disminuye en un 30-50 por ciento.

En una palabra, se ha iniciado el periodo de transición del antiguo sistema de dirección al nuevo: lo nuevo coexiste con lo viejo. Por ahora se conserva el viejo sistema de precios, pero se está preparando una reforma global del mismo y de su formación, prevista para el año 1990».<sup>38</sup>

En términos generales, cabe afirmar que las reformas emprendidas no tuvieron los resultados esperados, sobre todo a corto plazo, al distorsionar aún más al aparato productivo; y porque la insuficiente oferta de bienes y servicios no llegó a colmar las posibilidades de libre elección de los consumidores:

«La situación deficitaria en el mercado de consumo que nos caracteriza, despoja al consumidor de la posibilidad de elegir; además conduce al despilfarro de esfuerzo social, al tener que hacer colas o buscar el producto necesario. Al no encontrar lo que necesitan, los consumidores compran algo distinto, pero su demanda queda parcialmente insatisfecha. En una situación deficitaria, se eleva la barrera de la sensibilidad, en la cual las mejoras de algunas condiciones de la vida no son aceptadas como tales, ya que aparecen en condiciones de deficiencia general. Y por esto,... la mayoría de familias soviéticas... [no] ven frutos reales de la perestroika, ya que siguen siendo enormes las listas de espera para la vivienda, siguen faltando en el comercio muchos productos alimentarios y bienes de consumo, faltan servicios, etc...

<sup>37</sup> AGANBEGYAN, A.: *Un período crítico: avanzar o retroceder*, en *La perestroika económica. Una revolución en marcha*, op. cit., cap. 1, p. 29-30.

<sup>38</sup> AGANBEGYAN, A.: *Ibíd.*, p. 30-31.



Al hacer un balance general del desarrollo social en tres años, se puede llegar a la conclusión de que ha habido avances positivos en la esfera social, pero no se ve ningún progreso en la satisfacción de la creciente demanda de la población. La ruptura entre el poder adquisitivo y la oferta de bienes incluso se ha incrementado. La mayor parte de la población no percibe ninguna mejora en las condiciones de vida». <sup>39</sup>

Esta situación de desencanto fue gestando una serie de tensiones sociales y políticas, agravadas por el empobrecimiento de una parte de la población, que acabaron por desmembrar de un modo definitivo a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Los efectos de este derrumbe soviético favorecieron claramente al predominio ideológico y político del capitalismo, no solo por el tránsito obligatorio de cientos de millones de personas que vivieron bajo un régimen comunista a una novedosa etapa vital para ellos, ahora gobernada por los mercados; o por la debilitación política y moral de ciertas instituciones sociales, tales como los partidos políticos de izquierda, los sindicatos, y otros movimientos sociales progresistas, dentro del propio mundo capitalista.

Asimismo, la ausencia del habitual respaldo económico que, hasta entonces, fue aportando la Unión Soviética a otras naciones satélites comunistas, como en el caso de Cuba, se ha traducido finalmente en un histórico acercamiento político entre Estados Unidos y Cuba, que volvieron a restablecer sus relaciones diplomáticas en julio del presente año 2015. Esto acontece tras más de medio siglo (casi 55 años) de una política de *embargo* comercial, económico y financiero (el denominado *bloqueo americano*) contra Cuba, que ha resultado ser tan ineficaz como discriminador e injusto.

Sin embargo, el efecto más importante del «humillante hundimiento» de la Unión Soviética fue la destrucción del «sueño socialista», según el economista nekeynesiano PAUL KRUGMAN<sup>40</sup> (2009):

«Durante un siglo y medio la idea del socialismo –de cada uno según su capacidad y a cada uno según sus necesidades– constituyó uno de los pilares intelectuales de aquellos a quienes desagradaba la idea de estar a merced de la mano del mercado. Los líderes nacionalistas invocaban los ideales socialistas cuando obstaculizaban la inversión extranjera o repudiaban las deudas exteriores; los sindicatos utilizaban la retórica del socialismo cuando pedían mayores salarios; incluso los hombres de

<sup>39</sup> AGANBEGYAN, A.: *A modo de conclusión: Resumen de tres años de renovación económica*, en *La perestroika económica. Una revolución en marcha*, op. cit., p. 314-315.

<sup>40</sup> PAUL KRUGMAN es Premio Nobel en Ciencias Económicas 2008 «por su análisis de los patrones de comercio y la localización de la actividad económica».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2008/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2008/)

negocios apelaban a principios vagamente socialistas cuando pedían aranceles o subvenciones. Y aquellos gobiernos que, sin embargo, aceptaban más o menos los mercados libres lo hacían con cautela, un poco tímidamente, porque siempre temieron que un compromiso demasiado radical para permitir que los mercados siguieran su camino pudiera ser visto como una política brutal, inhumana y antisocial».<sup>41</sup>

En lo que respecta a la situación de la República Popular China, hay que anotar que igualmente emprendió en este período una acelerada transformación económica, incorporando elementos de la economía de mercado. Así, bajo el liderazgo de DENG XIAOPING, se llevaron a cabo en 1978 un conjunto de reformas liberalizadoras en la dirección del capitalismo, que posibilitaron unas elevadas tasas de crecimiento económico. Mientras tanto, al resto del mundo - como subraya KRUGMAN (2009)- «le costó mucho tiempo comprender que mil millones de personas habían abandonado silenciosamente el marxismo».<sup>42</sup>

Pero al parecer, China está conjugando ahora los dos aspectos más negativos de ambos sistemas económicos: por una parte, mediante su denodado impulso del capitalismo «sin trabas» -particularmente en los sectores con vocación exportadora-, pretende aumentar la productividad mediante el simple procedimiento de intensificar la explotación laboral, al reconocer a sus trabajadores unos derechos laborales reducidos en materia de jornadas de trabajo y de salarios. Y por la otra, aún se sigue caracterizando por el férreo control de la autoridad política en la gestión de las principales directrices económicas. Pese a todo, la República Popular China será la primera potencia económica mundial en este siglo XXI.

Como reflexión final de este apartado, cabría plantearse hasta qué punto la ruptura del tenso equilibrio geoestratégico, económico, político y militar sostenido a lo largo de gran parte del siglo XX, entre los dos grandes bloques económicos hegemónicos, el bloque capitalista y el bloque comunista, y escenificada por la caída del *Muro de Berlín* el 9 de noviembre de 1989, está facilitando el retorno de un modelo de capitalismo «sin trabas» a nuestras sociedades avanzadas del siglo XXI.

Un tipo de capitalismo *globalizador*, orientado a la búsqueda permanente del máximo beneficio privado a escala planetaria, bajo el manto del *laissez faire*; que en innumerables ocasiones resulta *depredador* con la naturaleza, y *despiadado* con respecto al tratamiento otorgado a los seres humanos; y eso sí, programado para dismantelar unos derechos económicos y sociales que fueron conquistados, con enormes sacrificios, gracias a la dura lucha sindical de la clase

<sup>41</sup> KRUGMAN, P.: «El problema principal se ha resuelto», en *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Crítica, Barcelona, 2009, cap. 1, p. 17. Primera publicación: *The return of depression economics and the Crisis of 2008*, W. W. Norton & Co., New York, London, 2009.

<sup>42</sup> KRUGMAN, P.: *Ibidem*, p. 15.

trabajadora.

### 1.1.2. Naturaleza y rasgos estructurales del Capitalismo

El capitalismo es el sistema económico prevaleciente en la actualidad, en nuestro mundo contemporáneo.

Desde la perspectiva del economista libertario canadiense PIERRE LEMIEUX (1987), el capitalismo «es la dimensión económica del liberalismo»:

«La economía capitalista se basa esencialmente en la libertad individual y asegura la soberanía práctica del individuo. Y ello de tres formas: primero, en la economía capitalista el individuo consumidor es soberano; segundo, el individuo, productor o empresario, es libre; y tercero, la evaluación de las cosas es individual y el concepto de eficacia económica sólo tiene sentido en función de las preferencias individuales libremente expresadas (y legítimas). El capitalismo pone en práctica la anarquía económica, y el estudio de su funcionamiento aclara el profundo significado de la eficacia y de la capacidad autorreguladora de un orden espontáneo».<sup>43</sup>

La demanda es la que marca la pauta. Así, los consumidores son plenamente soberanos, según LEMIEUX; esto es, son los responsables de dirigir la economía de libre mercado por medio de la competencia, y no mediante la toma de decisiones colectivas:

«El concepto de «soberanía del consumidor» significa que «el individuo es libre de elegir y de consumir lo que quiera, con la única reserva de sus limitaciones presupuestarias, que representan el resultado de una libertad idéntica de los demás individuos. Si un individuo está dispuesto a pagar el verdadero precio de un bien o de un servicio, incluidos los incentivos necesarios para el que lo produce y lo distribuye, en la práctica habrá asegurado que estará disponible en el mercado. En una economía libre los consumidores son los que dirigen la economía, no por medio de decisiones colectivas, es decir, estatales, sino a través de la competencia de las demandas individuales en el mercado. El mercado es la dimensión económica de la libertad individual».<sup>44</sup>

En este mismo sentido, las fuerzas productoras se emplearán de tal modo que corresponda a los deseos de los consumidores, según WILHELM RÖPKE (1941); quien considera que será la *competencia* la que regule ese qué, cómo y

<sup>43</sup> LEMIEUX, P. (1987): *La eficacia del orden espontáneo*, en *La soberanía del individuo. Fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo*, Unión Editorial, Madrid, 2ª ed., 2000, cap. II, p. 64. Primera publicación: *La souveraineté de l'individu: essai sur les fondements et les conséquences du nouveau libéralisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.

<sup>44</sup> LEMIEUX, P.: *Ibíd.*

cuánto de la producción, operando sobre la totalidad de los consumidores:

«El plan de producción de la economía nacional (a excepción del sector oficial de las finanzas del Estado) lo dicta en este caso, por lo tanto, aquello a quienes difícilmente se les puede negar tal derecho, a saber: los consumidores. El proceso de la economía de mercado es, por decirlo así, *un plébiscite de tous les jours*, en el que cada peseta gastada por el consumidor representa una papeleta de votación, mientras los productores tratan de realizar una especie de «propaganda electoral» a favor de innumerables partidos (es decir, clases de bienes)». <sup>45</sup>

Desde la óptica de la oferta, el capitalismo también se caracteriza por la producción en masa, según el maestro JOSEPH A. SCHUMPETER (1942); estando destinada dicha producción a la satisfacción de un consumo masivo:

«... la máquina capitalista es siempre una máquina de producción masiva, lo cual significa también, inevitablemente, que es una máquina de producción para las masas...

Las aportaciones típicas de la producción capitalista son el tejido barato, los artículos baratos de algodón y de seda artificial, el calzado, los automóviles, etc.; pero no lo son, por lo general, las mejoras que pudieran tener gran importancia para el hombre rico. La reina Isabel tenía medias de seda. La aportación capitalista no consiste, normalmente, en producir más medias de seda para reinas, sino en ponerlas al alcance de las muchachas de la fábrica como recompensa por su esfuerzo de trabajo continuamente decreciente». <sup>46</sup>

Pasemos ahora a analizar la visión marxista de este asunto. Según la definición de BOWLES y EDWARDS (1985), el capitalismo es «un sistema económico en el que las mercancías se producen con ánimo de lucro utilizando bienes de capital de propiedad privada y trabajo asalariado». <sup>47</sup>

En este sistema capitalista aparecen dos clases sociales con intereses económicos contrapuestos. De un lado, la *clase capitalista*, propietaria de los medios de producción; y del otro, la *clase trabajadora*, integrada por aquellas personas que venden su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Mientras que la clase capitalista posee «los medios de capital utilizados en la producción de mercancías y controla no sólo su propio trabajo sino también el de los demás, es

<sup>45</sup> RÖPKE, W.: *Esplendor y miseria del capitalismo*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, op. cit., Primera parte, cap. III, p. 129.

<sup>46</sup> SCHUMPETER, J. A. (1942): *El tipo de aumento de la producción total*, en *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984, Parte segunda: ¿Puede sobrevivir el capitalismo?, cap. 5, p. 101-102. Primera publicación: *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper & Brothers, New York, London, 1942.

<sup>47</sup> BOWLES, S. y EDWARDS, R.: *El capitalismo y otros sistemas económicos*, en *Introducción a la economía: Competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*, op. cit., Parte I, cap. 3, p. 68.

decir, el de los asalariados», la clase trabajadora está integrada por «las personas que no son propietarias de los bienes de capital utilizados en la producción de mercancías y que trabajan bajo el control de otras». Los capitalistas obtienen su renta en forma de *beneficios*, mientras que los trabajadores reciben su renta en forma de *sueldos y salarios*.<sup>48</sup>

La relación entre los capitalistas y los trabajadores se define, siguiendo a BOWLES y EDWARDS (1985), por tres características del *proceso de trabajo*:

«En primer lugar, el proceso de trabajo produce mercancías. En segundo lugar, los bienes de capital utilizados en la producción son de propiedad privada. Y en tercer lugar, el trabajo empleado es fundamentalmente trabajo asalariado».<sup>49</sup>

El *proceso de trabajo*, definido por KARL MARX (1867) como «proceso de consumo de la fuerza de trabajo por el capitalista», presenta dos fenómenos característicos, dentro del sistema de producción capitalista:

En primer lugar, el obrero «trabaja *bajo el control del capitalista*, a quien su trabajo pertenece. El capitalista se cuida de vigilar que este trabajo se ejecute como es debido y que los medios de producción se empleen convenientemente, es decir, sin desperdicio de materias primas y cuidando de que los instrumentos de trabajo se traten bien, sin desgastarse más que en aquella parte en que lo exija su empleo racional». Y en segundo lugar, el producto «*es propiedad del capitalista y no del productor directo, es decir, del obrero*».<sup>50</sup>

El uso de la mercancía «pertenece a su comprador, y el poseedor de la fuerza de trabajo sólo puede entregar a éste el valor de uso que le ha vendido entregándole su *trabajo*. Desde el instante en que pisa el taller del capitalista, el *valor de uso* de su fuerza de trabajo, y por tanto su uso, o sea, *el trabajo*, le pertenece a éste», según MARX (1867).

<sup>48</sup> BOWLES, S. y EDWARDS, R.: *El capitalismo y otros sistemas económicos*, en *Introducción a la economía: Competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*, op. cit., Parte I, cap. 3, p. 73.

<sup>49</sup> BOWLES, S. y EDWARDS, R.: *Ibidem*, p. 68-69.

<sup>50</sup> MARX, K. (1867): *Proceso de trabajo y proceso de valorización*, en *El capital. Crítica de la economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 14ª reimpr., 1979, tomo I, Libro primero: El proceso de producción del capital, Sección tercera: La producción de la plusvalía absoluta, cap. V, p. 137.

Primera publicación del Libro primero: *Das capital. Kritik der politischen oekonomie*, Buch I: *Der produktionsprozess des kapitals*; Verlag von Otto Meissner, Hamburg, 1867.

Del Libro segundo: Zweiter Band. Buch II: *Der zirkulationsprozess des kapitals*, Meissner, Hamburg, 1885 (editado por FRIEDRICH ENGELS).

Y del Libro tercero: Dritter Band, erster Theil. Buch III: *Der gesamtprozess der kapitalistischen produktion. Kapitel I bis XXVIII*, Meissner, Hamburg, 1894 (editado por ENGELS). Dritter Band, zweiter Theil. Buch III: *Der gesamtprozess der kapitalistischen produktion. Kapitel XXIX bis LII*, Meissner, Hamburg, 1894 (editado por F. ENGELS).



Dado que el *proceso de trabajo*, considerando la perspectiva del capitalista, «no es más que el *consumo* de la mercancía fuerza de trabajo comprada por él, si bien sólo la puede consumir *facilitándole medios de producción*», y que en dicho proceso sólo entran en juego las cosas por él adquiridas, el corolario es que el producto final también le pertenece:

«El proceso de trabajo es un proceso entre objetos *comprados* por el capitalista, *entre objetos pertenecientes a él*. Y el *producto de este proceso* le pertenece, por tanto, a él, al capitalista, ni más ni menos que el producto del proceso de fermentación de los vinos de su bodega».<sup>51</sup>

Ahora bien: considerados por sí mismos, tanto el dinero, como la mercancía y los medios de producción no son «capital», sino que «necesitan *convertirse en capital*». Y para ello, tienen que darse unas circunstancias concretas, que MARX (1867) resume del siguiente modo:

«... han de enfrentarse y entrar en contacto dos clases muy diversas de poseedores de mercancías; de una parte, los *propietarios de dinero, medios de producción y artículos de consumo*, deseosos de *valorizar* la suma de valor de su propiedad mediante la compra de fuerza ajena de trabajo; de otra parte, los *obreros libres*, vendedores de su propia fuerza de trabajo y, por tanto, de su trabajo».<sup>52</sup>

Una vez efectuada esta «*polarización del mercado de mercancías*», se darían a juicio de MARX (1867) «las dos condiciones fundamentales» de la producción capitalista:

«El régimen del capital presupone *el divorcio entre los obreros y la propiedad sobre las condiciones de realización de su trabajo*. Cuando ya se mueve por sus propios pies, la producción capitalista no sólo mantiene este divorcio, sino que *lo reproduce y acentúa en una escala cada vez mayor*. Por tanto, el proceso que *engendra* el capitalismo sólo puede ser uno: *el proceso de disociación entre el obrero y la propiedad sobre las condiciones de su trabajo*, proceso que de una parte *convierte en capital* los medios sociales de vida y de producción, mientras de otra parte convierte a los productores directos en *obreros asalariados*. La llamada *acumulación originaria* no es, pues, más que el *proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción*. Se le llama “*originaria*” porque forma la *prehistoria del capital* y del régimen capitalista de producción».<sup>53</sup>

<sup>51</sup> MARX, K.: *Proceso de trabajo y proceso de valorización*, en *El capital. Crítica de la economía política*, op. cit., tomo I, Libro primero, cap. V, p. 137.

<sup>52</sup> MARX, K.: *La llamada acumulación originaria*, en *El capital. Crítica de la economía política*, op. cit., tomo I, Libro primero, Sección séptima: El proceso de acumulación del capital, cap. XXIV, p. 608.

<sup>53</sup> MARX, K.: *Ibidem*.

Los dos factores del proceso de trabajo son los *medios de producción* y la *fuerza de trabajo*, como se ha indicado, que constituyen dos de las diversas modalidades de existencia del «valor originario del capital».

Sobre esta base, MARX (1867) realiza una distinción peculiar. Observa que la parte del capital invertido en los *medios de producción*, que incluye a las materias primas, materias auxiliares e instrumentos de trabajo, «no *cambia de magnitud de valor* en el proceso de producción. Teniendo esto en cuenta, le doy el nombre de *parte constante del capital*, o más concisamente, *capital constante*».<sup>54</sup>

Pero también advierte que aquella parte de capital que es invertida en *fuerza de trabajo* sí cambia de valor en el proceso de producción, y por ello la denomina «capital variable»:

«Además de reproducir su propia equivalencia, crea un remanente, la *plusvalía*, que puede también variar, siendo más grande o más pequeño. Esta parte del capital se convierte constantemente de magnitud constante en variable. Por eso le doy el nombre de *parte variable del capital*, o más concisamente, *capital variable*. Las mismas partes integrantes del capital que desde el *punto de vista del proceso de trabajo* distinguíamos como factores objetivos y subjetivos, medios de producción y fuerza de trabajo, son las que desde el *punto de vista del proceso de valorización* se distinguen en *capital constante* y *capital variable*».<sup>55</sup>

Este remanente llamado *plusvalía* es la fuente originaria del beneficio, que constituye a su vez el fundamento económico de la existencia de la clase capitalista.

El interés creado de la clase capitalista tanto en el mantenimiento del beneficio, como en que este sea lo más elevado posible, como subrayó el economista neomarxista PAUL M. SWEEZY (1952), es el más poderoso de los que existen en la sociedad capitalista:

«Bajo el capitalismo, el beneficio es la forma en que la clase dominante obtiene su renta. Es, por así decirlo, el fundamento económico de la existencia de esta clase. El interés creado que esta clase tiene en el mantenimiento del beneficio como tal, así como en el mantenimiento de un gran volumen de beneficio -no se trata de dos problemas distintos en el concepto de los capitalistas-, es con mucho el interés creado más poderoso y más apasionadamente defendido en la sociedad capitalista. En torno al beneficio se montan todas las formas concebibles de apoyo y protección -económica, institucional, legal e ideológica-. Más que cualquier otra cosa, el beneficio es el ser y el fin de la sociedad capitalista. Por ello, cuando el

<sup>54</sup> MARX, K.: *Capital constante y capital variable*, en *El capital. Crítica de la economía política*, op. cit., tomo I, Libro primero, Sección tercera, cap. VI, p. 158.

<sup>55</sup> MARX, K.: *Ibidem*.

funcionamiento económico del capitalismo requiere una disminución firme y drástica del beneficio y/o un empleo del beneficio que chocha directamente con la voluntad de los capitalistas, el sistema se encuentra aprisionado en una verdadera contradicción». <sup>56</sup>

A su juicio, existen diversas alternativas coyunturales para intentar superar esta «contradicción», pero ninguna de ellas tiene un carácter de solución definitiva:

«El capitalismo puede verse temporalmente salvado de esta contradicción gracias a las nuevas industrias; puede buscar un escape, con mayor o menor éxito, a través del imperialismo y del militarismo; puede incluso tratar, de nuevo con mayor o menor éxito y ciertamente frente a la creciente resistencia de los propios capitalistas, de modificar el funcionamiento del sistema por medio del tributo y del gasto gubernamental. Pero una cosa es segura: mientras siga siendo capitalismo, nunca podrá *suprimir* la contradicción». <sup>57</sup>

Ahora bien, ¿cuál es la “*differentia specifica*” de la producción capitalista, siguiendo a MARX?:

«... la *producción de plusvalía* o *extracción de trabajo excedente* constituye el contenido específico y el fin concreto de la *producción capitalista*, cualesquiera que sean las transformaciones del *régimen mismo de producción* que puedan brotar de la supeditación del trabajo al capital». <sup>58</sup>

La propia noción de *plusvalía*, para el economista marxista ERNEST MANDEL (1964), «no es otra cosa que *la forma monetaria del producto social excedente*, es decir, la forma monetaria de esa parte de su producción que el trabajador abandona al propietario de los medios de producción, sin recibir nada en cambio». <sup>59</sup>

Pero, ¿cómo se materializa esa particular cesión, en el entorno de la sociedad capitalista? Esta se lleva a cabo a través de un intercambio, «como todas las operaciones importantes de esta sociedad, que son siempre relaciones de

<sup>56</sup> SWEEZY, P. M. (1953): *Una diferencia crucial entre capitalismo y socialismo*, en *El presente como Historia (Ensayos sobre capitalismo y socialismo)*, Tecnos, Madrid, 1974, Parte III: Carácter de nuestra época, p. 261. Título original: “*A crucial difference between capitalism and socialism*” (ensayo escrito en 1952). Primera publicación: *The present as History; essays and reviews on capitalism and socialism*, Monthly Review Press, New York, 1953.

<sup>57</sup> SWEEZY, P. M.: *Ibídem*, p. 261-262.

<sup>58</sup> MARX, K.: *La jornada de trabajo*, en *El capital. Crítica de la economía política*, op. cit., tomo I, Libro primero, Sección tercera, cap. VIII, p. 237.

<sup>59</sup> MANDEL, E. (1964): *La teoría del valor y de la plusvalía*, en *Introducción a la Teoría económica marxista*, Ediciones Era, México, 3ª ed., 1976, cap. I, p. 34-35. Primera publicación: *Initiation à la théorie économique marxiste*, Centre d’Études Socialistes, Paris, 1964.

cambio. El capitalista compra la fuerza de trabajo del obrero, y a cambio del salario que le da se apropia de todo lo que el obrero produce, de todo el valor nuevo que se agrega al valor del producto». A partir de esta idea, MANDEL (1964) sintetiza otra definición alternativa de la plusvalía:

«Podemos decir entonces que la plusvalía es la diferencia entre el valor producido por el obrero y el valor de su fuerza de trabajo».<sup>60</sup>

Retomemos de nuevo el argumento central de la tesis marxista: la ley absoluta del sistema de producción capitalista es la producción de plusvalía, la *obtención de lucro*; y no la satisfacción de las necesidades de los consumidores:

«Aquí, nadie compra la fuerza de trabajo para satisfacer, con sus servicios o su producto, las *necesidades personales del comprador*. No, la finalidad de este acto es explotar el capital, producir mercancías, que encierran más trabajo del que paga el que se las apropia y que, por tanto, contienen una *parte de valor que al capitalista no le cuesta nada* y que, sin embargo, *puede realizarse mediante la venta de las mercancías*. La producción de plusvalía, la obtención de lucro; tal es la ley absoluta de este sistema de producción».<sup>61</sup>

En el régimen de producción capitalista, sucede que la riqueza no está al servicio de las necesidades materiales del obrero, sino justamente todo lo contrario. Además, el afán de lucro de los capitalistas les impide reducir el grado de explotación laboral, tanto como elevar los salarios a un nivel que frene la reproducción del propio régimen capitalista. En palabras de MARX (1867):

«La ley de la acumulación capitalista, que se pretende mistificar convirtiéndola en una ley natural, no expresa, por tanto, más que una cosa: que *su naturaleza* excluye toda reducción del grado de explotación del trabajo o toda alza del precio de éste que pueda hacer peligrar seriamente la reproducción constante del régimen capitalista y la reproducción del capital sobre una escala cada vez más alta. Y forzosamente tiene que ser así, en un régimen de producción en que el obrero existe para las necesidades de explotación de los valores ya creados, en vez de existir la riqueza material para las necesidades del desarrollo del obrero».<sup>62</sup>

A modo de síntesis, podemos concluir que el carácter típico del modo de producción capitalista consiste en la apropiación privada del excedente económico, siguiendo a JOSEP MARÍA BRICALL (1979):

<sup>60</sup> MANDEL, E.: *La teoría del valor y de la plusvalía*, en *Introducción a la Teoría económica marxista*, op. cit., cap. I, p. 35.

<sup>61</sup> MARX, K.: *La ley general de la acumulación capitalista*, en *El capital. Crítica de la economía política*, op. cit., tomo I, Libro primero, Sección séptima, cap. XXIII, p. 522.

<sup>62</sup> MARX, K.: *Ibidem*, p. 524.

«...la canalización y/o apropiación privada del excedente económico a través de los beneficios y otras rentas del capital es lo que constituye el carácter típico del capitalismo, donde tiene lugar la separación entre el productor de los bienes y la propiedad del capital (o sea, de los medios de producción), que así se interpone entre el trabajador y su producto. En definitiva, el capital como relación social que permite contratar trabajo se funda en la propiedad de los bienes de capital, propiedad que permite a quien la detenta la obtención de unas rentas sobre el excedente del trabajo que irán destinadas a la acumulación. *Estas relaciones de producción enfrentan a los poseedores de los bienes de capital con los trabajadores*». <sup>63</sup>

Y para finalizar este apartado, ¿podemos afirmar que todas las naciones capitalistas se desenvuelven en el *mismo* sistema económico?

En realidad, en cada nación capitalista se ha ido fraguando, con el transcurso del tiempo, un entramado de relaciones diferentes entre los principales agentes económicos, determinándose de este modo una distribución también distinta de las ventajas o beneficios entre las clases sociales, siguiendo el criterio de la economista inglesa JOAN VIOLET ROBINSON (1970), referente de la Escuela postkeynesiana de Cambridge:

«Cada una de las naciones capitalistas ha creado una diferente pauta de relaciones entre el gobierno, las industrias y los servicios nacionalizados y las empresas privadas; y una pauta diferente de distribución de los beneficios entre las clases y sectores de la economía, de acuerdo con la fuerza y las pretensiones de los respectivos intereses». <sup>64</sup>

## 1.2. ¿Por qué hay ciclos económicos en el Capitalismo?

La mejor respuesta a esta cuestión nos la proporciona SCHUMPETER (1942), uno de los mejores historiadores del pensamiento económico:

«El capitalismo es, por naturaleza, una forma o método de transformación económica y no solamente no es jamás estacionario, sino que no puede serlo nunca». <sup>65</sup>

<sup>63</sup> BRICALL MASIP, J. M. (1979): *Los sistemas económicos*, en *Introducción a la economía*, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 1982, Primera parte: Producción y distribución, cap. IV, p. 119. Título original (ed. catalana): *Introducció a la economia*, Ariel, Barcelona, 1977.

<sup>64</sup> ROBINSON, J. (1970): *El nuevo mercantilismo*, en *Libertad y necesidad. Introducción al estudio de la sociedad*, Siglo Veintiuno, México, 2ª ed., 1971, p. 112-113. Primera publicación: *Freedom and necessity: an introduction to the study of society*, George Allen & Unwin, London, 1970.

<sup>65</sup> SCHUMPETER, J. A.: *El proceso de la destrucción creadora*, en *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., Parte segunda, cap. 7, p. 120.

Podría resultar evidente la influencia ejercida por un entorno social y natural tan cambiante sobre la actividad económica y sobre el propio proceso evolutivo de la producción capitalista:

«... este carácter evolutivo del proceso capitalista no se debe simplemente al hecho de que la vida económica transcurre en un medio social y natural que se transforma incesantemente y que, a causa de su transformación, altera los datos de la acción económica; este hecho es importante y estas transformaciones (guerras, revoluciones, etc.) condicionan a menudo el cambio industrial, pero no constituyen su móvil primordial. Tampoco se debe este carácter evolutivo al crecimiento casi automático de la población y el capital ni a las veleidades del sistema monetario, de todo lo cual puede decirse exactamente lo mismo que de las transformaciones del proceso capitalista».<sup>66</sup>

Pero la verdadera clave que pone en movimiento a la «máquina capitalista» y que condiciona su evolución a largo plazo, es el proceso de «destrucción creadora», que en opinión de SCHUMPETER (1942) constituye «el dato de hecho esencial del capitalismo»:

«El impulso fundamental que pone y mantiene en movimiento a la máquina capitalista procede de los nuevos bienes de consumo, de los nuevos métodos de producción y transporte, de los nuevos mercados, de las nuevas formas de organización industrial que crea la empresa capitalista...

La apertura de nuevos mercados, extranjeros o nacionales, y el desarrollo de la organización de la producción, desde el taller de artesanía y la manufactura hasta los *concerns*,... ilustran el mismo proceso de mutación industrial -si se me permite usar esta expresión biológica- que revoluciona incesantemente la estructura económica *desde dentro*, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. Este proceso de *destrucción creadora* constituye el dato de hecho esencial del capitalismo. En ella consiste en definitiva el capitalismo y toda empresa capitalista tiene que amoldarse a ella para sobrevivir».<sup>67</sup>

Cuando SCHUMPETER (1912) se plantea «¿por qué no procede el desenvolvimiento económico, en nuestro sentido, con la misma regularidad con que crecen los árboles, sino a saltos? ¿Por qué presenta esas alzas y bajas características?», encuentra una respuesta, que se refiere a una aparición discontinua y aleatoria de «bandadas» de inversiones empresariales:

<sup>66</sup> SCHUMPETER, J. A.: *El proceso de la destrucción creadora*, en *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., Parte segunda, cap. 7, p. 120.

<sup>67</sup> SCHUMPETER, J. A.: *Ibidem*, p. 120-121.



«... exclusivamente *por no distribuirse igualmente en el tiempo las nuevas combinaciones, como podría suponerse por los principios generales de la probabilidad* -en forma tal que pudieran escogerse intervalos de tiempo dentro de los cuales se llevará a la práctica una nueva combinación- sino *que, en caso de aparecer, lo hacen en forma discontinua, en grupos o bandadas*».<sup>68</sup>

En la misma línea, el análisis realizado por el economista polaco MICHAL KALECKI (1954) también demuestra que «el desarrollo a largo plazo no es inherente a la economía capitalista», sino que requiere de factores de estímulo, tales como las innovaciones. En su virtud, un retraso en la «intensidad de las innovaciones» reduciría tanto el crecimiento del capital como de la producción. Además, dicho retraso también podría estar ocasionado por el «ahorro de los rentistas», por un lado; y por un «grado de monopolio» mayor, por otro, al redistribuirse la renta desde los salarios hacia los beneficios (esto es, desde los trabajadores hacia los capitalistas).

Además, KALECKI sostiene que si la tasa de crecimiento económico resultara inferior a «la tasa combinada de incremento de la productividad del trabajo y de la población», el desempleo aumentaría de modo inexorable a largo plazo, sin que existan fuerzas automáticas en el sistema capitalista que lo puedan corregir:

«Para sostener un movimiento de ascenso a largo plazo se requieren “factores del desarrollo” específicos. Entre éstos hemos señalado que las innovaciones en el sentido más general son el promotor más importante del desarrollo. En cambio, otro de los factores de largo plazo que hemos considerado, el ahorro de los rentistas, resulta ser más bien un obstáculo que un estímulo al desarrollo.

Si se reduce la intensidad de las innovaciones en las etapas posteriores del desarrollo capitalista, se origina un retraso del crecimiento del capital y la producción. Además, si el efecto que el aumento del grado de monopolio tiene sobre la distribución del ingreso nacional no es contrarrestado por otros factores, habrá un desplazamiento relativo de los salarios hacia las ganancias y esto constituirá un motivo más para que se torne más lento el aumento a largo plazo de la producción.

Si la tasa de aumento de la producción desciende por abajo de la tasa combinada de incremento de la productividad del trabajo y de la población, la desocupación acusará un aumento a largo plazo. Según lo dicho antes, este fenómeno probablemente no pondrá en movimiento fuerzas que alivien automáticamente el alza de la desocupación mediante

<sup>68</sup> SCHUMPETER, J. A. (1912): *El ciclo económico*, en *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª reimpr., 1976, cap. VI, p. 224. Primera publicación: *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1912.

una mayor tasa de incremento de la producción».<sup>69</sup>

Según el economista, estadístico e historiador económico estadounidense SIMON KUZNETS (1964), una característica básica del «desarrollo económico moderno» observado en las sociedades avanzadas, es «un elevado índice de aumento del producto per cápita, acompañado de un alto grado de aumento de la eficiencia por unidad».<sup>70</sup>

Y otra característica de este proceso de desarrollo es la presencia de una elevada proporción de movimientos intersectoriales, o «desplazamientos estructurales», a los que define de la siguiente manera:

«Estos son cambios en las participaciones de diversas industrias en producción, fuerza laboral, o el caudal de capital material; en la posición de la población en la fuerza de trabajo, así como entre obreros empresarios o que trabajan por su cuenta, por una parte, y empleados, por otra, con diversas ocupaciones en todos los giros de la industria; en las participaciones de los sectores del Gobierno y privados de varios tipos de unidades de negocios dentro de este último sector, en el cual la distinción particularmente importante es la que existe entre las grandes sociedades anónimas, impersonales, y las pequeñas firmas individuales; en los modelos de vida asociados con los crecientes aumentos de ingresos per cápita y los vínculos con las diferentes industrias, reflejados en la distribución entre ahorros y consumo y de éste entre varias categorías de bienes de consumo; y en la distribución de los ingresos de acuerdo con cada factor y su cuantía; en la composición e importancia relativa de las exportaciones y de las importaciones y, por consiguiente, en la naturaleza de las relaciones económicas internacionales».<sup>71</sup>

Este amplio conjunto de «desplazamientos estructurales» es el fiel reflejo del impacto del progreso técnico sobre el dispar tejido industrial, lo que va generando una continua aparición de nuevas empresas y el declive de las tradicionales, de una parte; así como el aumento de la renta per cápita, de otra:

«Estos desplazamientos estructurales suceden porque la influencia de los cambios tecnológicos no se deja sentir igual ni simultáneamente en todas las industrias, sino que, por el contrario, provoca una creación continua de

<sup>69</sup> KALECKI, M. (1954): *Los factores del desarrollo*, en *Teoría de la dinámica económica. Ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª reimpr., 1977, cap. 15, p. 164. Primera publicación: *Theory of economic dynamics; an essay on cyclical and long-run changes in capitalist economy*, Rinehart, New York, 1954.

<sup>70</sup> KUZNETS, S. (1964): *Características del desarrollo económico moderno*, en *Crecimiento económico de posguerra: Cuatro conferencias*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1965, conferencia II, p. 51. Primera publicación: *Postwar economic growth: four lectures*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1964.

<sup>71</sup> KUZNETS, S.: *Ibíd.*

nuevas industrias y la caducidad de otras antiguas; y porque, con el aumento del producto per cápita, la demanda de algunos artículos, aunque todavía en aumento, puede elevarse menos que la de otros. Estos desplazamientos de la estructura industrial, que reflejan los efectos combinados del efecto diferencial de cambios tecnológicos y el aumento de la renta per cápita, provocan, a su vez, variaciones en otros aspectos relacionados: la industrialización -es decir, el abandono de la población del sector agrícola- lleva al aumento de vida urbana, a las variaciones en escala de las fábricas y firmas económicas, y a los cambios en las condiciones de empleo y en la estructura de la distribución de ingresos. A causa de que la tecnología social y material ha venido cambiando rápidamente y porque el producto per cápita ha aumentado también rápidamente, la proporción de los desplazamientos estructurales dentro de las economías nacionales que han participado en el desarrollo económico moderno ha sido también alta».<sup>72</sup>

Dándose por sentado que el sistema capitalista está sujeto a tales cambios o «desplazamientos estructurales» permanentes, que originan fluctuaciones recurrentes en los niveles de producción y empleo, cabría plantearse si los ciclos económicos se manifiestan en la práctica con síntomas de inestabilidad violenta o, más bien, de carácter regular.

Una respuesta para esta cuestión nos la sugiere el maestro británico JOHN MAYNARD KEYNES (1936), que se decanta por una teoría de los ciclos económicos «con fases regulares»:

«En particular, es una característica prominente del sistema económico en que vivimos que, aun cuando está sujeto a severas fluctuaciones en la producción y la ocupación, su inestabilidad no es violenta. En verdad parece poder permanecer en condiciones crónicas de actividad subnormal durante un período considerable, sin tendencia marcada a la recuperación o al derrumbe total. Más aún, las pruebas indican que la ocupación plena o casi plena ocurre otra vez y tiene poca duración. Las fluctuaciones pueden comenzar de repente, pero parecen agotarse antes de llegar a grandes extremos, y nuestro sino es la situación intermedia, que no es ni desesperada ni satisfactoria. La teoría de los ciclos económicos con fases regulares se ha fundado en el hecho de que las fluctuaciones tienden a agotarse por sí solas antes de llegar a resultados extremos y en que eventualmente se invierten».<sup>73</sup>

<sup>72</sup> KUZNETS, S.: *Características del desarrollo económico moderno*, en *Crecimiento económico de posguerra: Cuatro conferencias*, op. cit., conferencia II, p. 51-52.

<sup>73</sup> KEYNES, J. M. (1936): *Nuevo planteamiento de la teoría general de la ocupación*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. en español: 1943), 11ª reimpr., 1980, Libro IV: El incentivo para invertir, cap. 18, p. 220-221. Primera publicación: *The general theory of employment, interest and money*, London, Macmillan and Co., Limited; Harcourt, Brace and Company, New York; 1936.

Un último aspecto relevante que podemos considerar es si existe algún fundamento económico que pueda explicar la «inestabilidad inherente» del capitalismo, con independencia de la concurrencia de otros factores exógenos.

En el análisis de ROBINSON (1956), las expectativas de los empresarios desempeñan un papel crucial en la explicación de la propia inestabilidad del sistema capitalista, porque las decisiones individuales de inversión están influenciadas por la incertidumbre, dado que el futuro es incierto.

Y por muy bien que marchen los negocios y el desenvolvimiento de la actividad económica en el momento presente, cada empresario individual necesariamente ha de asumir un riesgo, a la hora de efectuar sus inversiones, frente a ese estado de incertidumbre asociado al futuro. De forma paralela, otra fuente de inestabilidad reside en que sus propias decisiones personales de inversión también van a afectar a la posición del resto de empresarios:

«Un auge o una recesión pueden ocurrir como resultado de cierta causa de largo plazo, tal como la aceleración o el retardo del progreso técnico. También pueden ocurrir cuando se dan todas las condiciones de largo plazo de la edad de oro.

Para cada empresario individual el futuro es incierto aun cuando toda la economía marche bien, y las acciones de cada empresario afectan la situación de los demás. Por esta razón hay una inestabilidad inherente, bajo las reglas capitalistas del juego, que genera fluctuaciones que tienen su origen dentro de la propia economía, independientemente de cualquier cambio de las circunstancias externas».<sup>74</sup>

La razón explicativa de por qué el crecimiento económico evoluciona en las economías de mercado de una forma cíclica y no de un modo lineal y uniforme obedece, siguiendo a JULIO SEGURA (1988), a que el crecimiento económico depende de las decisiones de inversión. Y que a su vez, estas decisiones son adoptadas a nivel individual por cada empresario, sin que exista coordinación alguna entre ellos, lo que acaba desencadenando unos movimientos acumulativos al alza y a la baja en el volumen total de la inversión:

«... un problema que plantea un sistema basado exclusivamente en los mecanismos del mercado radica en el hecho de que el crecimiento económico se produce en forma cíclica y no lineal y equilibrada. La razón de esto es fácil de intuir. El crecimiento depende de la inversión, y las decisiones de invertir en un sistema de mercado libre son tomadas individualmente por cada empresario, de forma que no se encuentran coordinadas entre sí de forma global. Esto provoca la existencia de

<sup>74</sup> ROBINSON, J. (1956): *Las fluctuaciones de la tasa de inversión*, en *La acumulación de capital*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1976, Libro tercero: El corto plazo, cap. 21, p. 220-221. Primera publicación: *The accumulation of capital*, Richard D. Irwin, Homewood (Illinois), 1956.

movimientos acumulativos al alza y a la baja de la inversión total, de forma que incluso una tendencia media de fuerte crecimiento a lo largo de, por ejemplo, una década se logra con oscilaciones cíclicas de la renta nacional que, con frecuencia, adoptan la forma de *reducciones temporales de la renta seguidas de fuertes aumentos de la misma*». <sup>75</sup>

### 1.2.1. Tipología de ciclos

Los ciclos económicos reflejan las fluctuaciones oscilantes de la actividad económica, en donde a una fase de expansión le sucede otra de contracción, y así se continúa en adelante, de un modo sucesivo. Pero atendiendo tanto a su dispar naturaleza como a su dimensión temporal, y según la formulación originaria de SCHUMPETER, se pueden contemplar tres ciclos distintos: Kitchins, Juglars y Kondratievs.

Sus principales diferencias, siguiendo a RICHARD M. GOODWIN (1990), son las siguientes:

«Los Kitchins eran cortos, fáciles de observar y de comprender; se asocian a los ciclos de stocks y las innovaciones no desempeñan ningún papel.

Los Juglars eran del orden de 10 años, bien estudiados y Schumpeter los asociaba con las innovaciones. Él fue el primer economista importante en reconocer la gran relevancia del estudio de Kondratiev de las estadísticas históricas. Asoció correctamente la evidencia de las ondas largas al hecho de que las más importantes innovaciones requieren de 30 a 100 años para llegar a integrarse completamente en la economía, por ejemplo, el vapor, el acero, los ferrocarriles, los barcos de vapor, la electricidad o la máquina de combustión interna». <sup>76</sup>

El análisis de las «ondas de larga duración», asociadas al economista ruso NIKOLAI D. KONDRATIEFF, es la mejor forma -según la opinión de SCHUMPETER (1942)- de revelar tanto la naturaleza como el propio mecanismo de la evolución capitalista, al comprender cada una de ellas una «revolución industrial» y sus respectivas secuelas:

«[El análisis de] aquellas ondas de larga duración que afectan a la actividad económica,... revela mejor que ninguna otra cosa la naturaleza y el mecanismo de la evolución capitalista. Cada una de estas ondas comprende una “revolución industrial” y la asimilación de sus efectos. Por

<sup>75</sup> SEGURA SÁNCHEZ, J. (1988): *Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado*, en *España, economía*, dirigido por JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO; Espasa-Calpe, Madrid, 4ª ed., 1991, cap. 22, p. 834.

<sup>76</sup> GOODWIN, R. M. (1990): *Ondas cortas y largas de crecimiento; Schumpeter*, en *Caos y dinámica económica*, Prensas Universitarias, Zaragoza, 1996, cap. 4, p. 49. Primera publicación: *Chaotic economic dynamics*, Oxford University Press, New York, 1990.

ejemplo, podemos observar estadística e históricamente... la elevación de una de estas ondas de larga duración hacia el final del decenio de 1780, su cumbre alrededor de 1800, su descenso y, después, una especie de recuperación para terminar a principios del decenio de 1840. Esta fue la Revolución industrial, tan querida para el corazón de los autores de manuales de economía. Pisándole los talones, sin embargo, vino otra revolución industrial que produjo otra onda de larga duración que comenzó a elevarse en el cuarto decenio del siglo [XIX], culminó inmediatamente antes de 1857 y estuvo en descenso hasta 1897, para ser seguida, a su vez, por la onda que alcanzó su punto culminante en 1911 y ahora se encuentra en la fase de su desvanecimiento».<sup>77</sup>

La aparición de tales *revoluciones industriales* viene a modificar de raíz la estructura del sistema capitalista, al introducirse nuevos métodos de producción, nuevos productos o mercancías, nuevas fórmulas de organización empresarial, nuevos mercados, y nuevas fuentes de suministro, entre otros factores, que implican un proceso de «rejuvenecimiento recurrente» del aparato productivo, así como una fuerte mejora de la productividad global.

Pero este proceso también lleva aparejada la destrucción de la antigua estructura industrial, de tal modo que aparecen simultáneamente unos elementos favorables a la expansión y a la prosperidad material, y otros que conducen directamente hacia la depresión. Esta es, en definitiva, la esencia del schumpeteriano «proceso de destrucción creadora»:

«Estas revoluciones modifican, periódicamente, la estructura existente en la industria mediante la introducción de nuevos métodos de producción, a saber: la fábrica mecanizada, la fábrica electrificada, la síntesis química, etc.; o bien de nuevas mercancías, como los ferrocarriles, los automóviles, instrumentos eléctricos; o nuevas formas de organización, como el movimiento de fusión de sociedades; o nuevas fuentes de suministro, como la lana de La Plata, el algodón americano, el cobre de Katanga; o nuevas rutas comerciales y nuevos mercados para vender... Este proceso de cambio industrial proporciona el impulso fundamental que da la tónica general a la economía; mientras estas cosas se están iniciando, tenemos una rápida expansión y una “prosperidad” predominante -interrumpida, indudablemente, por las fases negativas de los ciclos más cortos que se superponen a esta tendencia fundamental al alza-; pero, al mismo tiempo que estas cosas se completan y fluyen sus resultados, presenciamos una eliminación de los elementos anticuados de la estructura industrial y una “depresión” predominante. Hay, así, sucesivos períodos prolongados de elevación y de baja de precios, de tipo de interés, de empleo, etcétera,

<sup>77</sup> SCHUMPETER, J. A.: *El tipo de aumento de la producción total*, en *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., Parte segunda, cap. 5, p. 102.



cuyos fenómenos constituyen otras tantas piezas del mecanismo de este proceso de rejuvenecimiento recurrente del aparato de producción».<sup>78</sup>

Una visión contemporánea, pero completamente distinta de la teoría tradicional de los ciclos económicos analizada hasta ahora, sostiene que el desarrollo teórico de la macroeconomía ha posibilitado la resolución del problema central de las economías capitalistas: la prevención de la depresión. Esta tesis la expuso ROBERT E. LUCAS<sup>79</sup> (2003), representante de la Nueva Macroeconomía Clásica, en su discurso presidencial ante la American Economic Association:

«La macroeconomía nació como campo propio en los años cuarenta del siglo XX, como parte de la respuesta intelectual a la Gran Depresión. El término aludía entonces al cuerpo de conocimientos y experiencias que, según esperábamos, impediría que se repitiera el desastre económico. En esta conferencia, lo que defenderé es que la macroeconomía ha tenido éxito, en su sentido original: el problema central -la prevención de la depresión- se ha resuelto, en todos sus aspectos prácticos, y de hecho lleva ya muchas décadas resuelto».<sup>80</sup>

En su interpretación, LUCAS no señalaba el final del ciclo económico, definido como la alternancia sucesiva e irregular de episodios de expansiones y recesiones; sino más bien, que el ciclo ya había sido domado, como señala KRUGMAN (2009):

«Sí que sostenía, en cambio, que ese ciclo estaba bajo control, hasta el punto de que los beneficios de seguir domándolo sería triviales: los beneficios que tendría en el bienestar de la población suavizar las fluctuaciones de la economía, dijo, serían triviales. Había llegado el momento de centrarse en cuestiones como el crecimiento económico a largo plazo».<sup>81</sup>

En consecuencia, LUCAS sostiene que los *policy-makers* no deben preocuparse por la tarea de corregir las fluctuaciones económicas. Esta visión económica es el resultado del desarrollo de las *teorías de equilibrio de los ciclos*,

<sup>78</sup> SCHUMPETER, J. A.: *El tipo de aumento de la producción total*, en *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., Parte segunda, cap. 5, p. 102-103.

<sup>79</sup> ROBERT E. LUCAS Jr. es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1995 «por haber desarrollado y aplicado la hipótesis de las expectativas racionales, y por lo tanto de haber transformado el análisis macroeconómico y profundizado en nuestra comprensión de la política económica».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1995/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1995/)

<sup>80</sup> LUCAS, R. E.: *Discurso presidencial ante la American Economic Association*, 2003. Citado por PAUL KRUGMAN en *¡Acabad ya con esta crisis!*, Crítica, Barcelona, 3ª reimpr., 2012, p. 103. Primera publicación: “Macroeconomic priorities”, en *The American Economic Review*, vol. 93 (1), 2003, p. 1-14. La cita reseñada está incluida en la página 1 del artículo original.

<sup>81</sup> KRUGMAN, P.: «El problema principal se ha resuelto», en *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, op. cit., cap. 1, p. 13.

encuadradas dentro del modelo neoclásico de crecimiento económico. Y supone una clara ruptura con la tradición keynesiana subyacente en la teoría económica, como destacan ALFONSO NOVALES y CARLOS SEBASTIÁN (1999):

«Quizá el aspecto más importante de las teorías de equilibrio de los ciclos, es que estos modelos recientes muestren la posibilidad de tener fluctuaciones cíclicas como resultado de la asignación de recursos que se materializa en economías no sujetas a externalidades, bienes públicos, o imperfecciones de mercado de ningún tipo. Ello implica que... cualquier característica de las asignaciones resultantes y, en particular, sus fluctuaciones temporales, son consistentes con la idea de eficiencia. En consecuencia, no tiene sentido poner mucho esfuerzo en el diseño de políticas económicas que traten de amortiguar tales fluctuaciones. Evidentemente, este es un aspecto con implicaciones trascendentales, que rompen con la tradición keynesiana que subyacía al análisis de las fluctuaciones de décadas anteriores».<sup>82</sup>

Otro resultado singular que se deriva de las *teorías de equilibrio de los ciclos*, es que todos los ciclos económicos son iguales, incluso para distintos países, en la medida en que se aprecian por sus autores unas regularidades de comportamiento muy similares entre ellos:

«[Robert E. Lucas] manifestó su creencia en la existencia de regularidades empíricas referentes al ciclo económico que se manifiestan de modo muy similar para distintos países, lo que le llevó a afirmar que, en términos de las propiedades de fluctuaciones conjuntas de las variables relevantes en una economía, *todos los ciclos económicos son iguales* [Lucas (1977)]. A partir de esto, se trata de caracterizar un amplio número de dichas regularidades, para luego proceder a construir modelos teóricos que sean capaces de reproducir tales hechos empíricos».<sup>83</sup>

Resulta destacable que en estas teorías no suele determinarse a ningún factor en particular como fuente u origen de los ciclos económicos. Aunque en los denominados *modelos del ciclo real* se señala a la *productividad* como la principal causa de las fluctuaciones cíclicas, siguiendo a NOVALES y SEBASTIÁN (1999):

«No hay ninguna presunción acerca de cuál sea la fuente generadora de los ciclos económicos, y podría ser tanto de carácter real como nominal; de hecho, la primera propuesta de R. Lucas... se basaba en la percepción errónea por parte del sector privado de las perturbaciones de carácter nominal que experimentan sus mercados respectivos. Sin embargo, en los

<sup>82</sup> NOVALES CINCA, A. y SEBASTIÁN GASCÓN, C.: *Fluctuaciones cíclicas*, en *Análisis macroeconómico*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1999, vol. II, cap. 9, p. 533.

<sup>83</sup> NOVALES CINCA, A. y SEBASTIÁN GASCÓN, C.: *Ibídem*.

últimos años ha ido ganando adeptos una visión según la cual la fuente fundamental de fluctuaciones cíclicas es la productividad, variable que evoluciona de modo exógeno. Estos modelos reciben el nombre de *modelos de ciclo real*...

[Tales] modelos no son otra cosa que versiones del modelo de crecimiento neoclásico, que se ha derivado explicitando la conducta optimizadora de los agentes, y en el que se considera la existencia de *shocks* de productividad». <sup>84</sup>

Como conclusión de este apartado, y a pesar de creerse ya resuelto el problema de las depresiones y recesiones en el sistema capitalista por el principal representante de la Nueva Macroeconomía Clásica, tal y como acabamos de comprobar, éstas están presentes a lo largo de toda la historia del capitalismo y, lo que todavía es peor, parecen no estar aún bajo control.

Con el surgimiento de la *Gran Recesión* de 2008 se evidenció una vez más, en la práctica, la escasa solvencia de este tipo de aproximaciones teóricas del modelo neoclásico del crecimiento y de los ciclos económicos. Y por mucho que se reniegue en los modelos teóricos neoliberales del intervencionismo, este resulta necesario si queremos combatir las fases depresivas de los ciclos económicos con ciertas garantías de éxito y eficacia.

### 1.2.2. Las fases del ciclo económico

Todo ciclo económico típico comprende las siguientes fases: auge económico o expansión, crisis, recesión y depresión.

El *auge económico* es el resultado natural de un intenso proceso de acumulación de capital, en el que el aumento conjunto de la demanda de inversiones da lugar a un incremento de los bienes de producción, y esto hace que también aumente la demanda de factores, como demanda derivada de los bienes y servicios que ayudan a producir.

Según el criterio del economista inglés JOHN R. HICKS <sup>85</sup> (1939), que contribuyó al desarrollo de la Síntesis Neoclásica con sus aportaciones tanto a la *teoría del equilibrio general* como a la *teoría del bienestar*, los resultados de tales combinaciones serían un aumento del nivel empleo en el mercado de trabajo, reduciéndose así la desocupación; y una paralela tendencia al alza de los niveles de precios, en los mercados de bienes y servicios:

<sup>84</sup> NOVALES CINCA, A. y SEBASTIÁN GASCÓN, C.: *Fluctuaciones cíclicas*, en *Análisis macroeconómico*, op. cit., vol. II, cap. 9, p. 534.

<sup>85</sup> JOHN R. HICKS es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1972, junto a KENNETH J. ARROW, «por sus contribuciones pioneras a la teoría del equilibrio económico general y a la teoría del bienestar».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1972/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1972/)

«[Parece] justificado decir que un auge económico no *es* más que un período de acumulación intensa.

Si sucede algo que estimule el ritmo de las inversiones que hacen los empresarios..., ya hemos visto cual debe ser la dirección probable de los acontecimientos. Habrá, antes que nada, un período de “preparación” cuyos únicos efectos visibles son (quizá) un pequeño aumento de la demanda de factores y (quizá) un pequeño aumento de la demanda de dinero. Si (como suele suceder al principio de un auge) existe ya una plétora de mano de obra desocupada y de dinero inactivo, estos incrementos de las demandas no provocarán prácticamente ninguna reacción sobre los precios en general, ni tampoco sobre las tasas de interés. Sólo es probable que se alteren aquellos precios que son una expresión directa de un cambio en las expectativas de las personas más sensibles dedicadas a actividades económicas –como, por ejemplo, los precios de las acciones ordinarias.

En la segunda fase, cuando se empieza la construcción física de nuevos bienes de capital, aumenta de manera mucho más considerable la demanda de factores. Esto provoca una baja primaria en la desocupación. Al mismo tiempo, hay una tendencia al aumento general de los precios de las mercancías más sensibles; y al cabo de poco tiempo podemos suponer que algunos industriales habrán tenido tiempo de engendrar expectativas elásticas (al menos por el lapso futuro que interesa para las clases de procesos productivos a que se hallan dedicados); esto provocaría una baja secundaria importante de la desocupación a causa del alza de las expectativas de precios.

Así se desarrolla el auge. Pero a partir de este punto los caminos se separan».<sup>86</sup>

La única causa explicativa de todo auge para SCHUMPETER (1912) es la inversión en masa llevada a cabo de una manera discontinua, esto es, la inversión conjunta efectuada a «bandadas» por diversos grupos de empresarios, como ya se ha señalado. De este modo se afectaría al sistema económico de una forma distinta al caso en el que las inversiones se distribuyeran por igual a lo largo del tiempo, gracias a una aparición continua y regular de empresarios:

«La aparición en grupo de los empresarios, que es la única causa del auge, tiene un efecto cualitativamente diferente sobre el sistema económico del que tiene una aparición continua distribuida por igual en el tiempo, pues no supone como esta última perturbaciones continuas, imperceptibles, de

<sup>86</sup> HICKS, J. R. (1939): *Conclusión – El ciclo económico*, en *Valor y capital. Investigación sobre algunos principios fundamentales de teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª reimpr., 1976, Parte IV: El funcionamiento del sistema dinámico, cap. XXIV, p. 360-361. Primera publicación: *Value and capital; an inquiry into some fundamental principles of economic theory*, Clarendon Press, Oxford, 1939.

la posición de equilibrio, sino movimientos bruscos, perturbaciones de un orden diferente de magnitud. Mientras que las perturbaciones provocadas por la aparición continua de empresarios podrían ser absorbidas continuamente, la aparición en grupos exige un proceso especial y característico de absorción, de incorporación de nuevas cosas, y de adaptación a ellas del sistema económico, un proceso de liquidación... Ese proceso es la esencia de las depresiones periódicas que pueden, por tanto, ser definidas desde nuestro punto de vista como la lucha del sistema económico por alcanzar una nueva posición de equilibrio, o su adaptación a los datos alterados por la perturbación producida por la expansión».<sup>87</sup>

Resulta un hecho comprobado que el sistema económico capitalista no se mueve en forma continuada y sostenida, como advirtiera SCHUMPETER (1912):

«... suceden retrocesos, movimientos contrarios e incidentes de todas clases que obstruyen el camino del desenvolvimiento; existen rupturas en el sistema económico de valor, que lo interrumpen. ¿Por qué motivo? Encontramos aquí un nuevo problema».<sup>88</sup>

Tales rupturas en el proceso de crecimiento económico se denominan *crisis*, y estas pueden presentarse a causa de todo tipo de perturbaciones y factores, tanto endógenos como exógenos. Pero según SCHUMPETER (1912), lo más significativo es que todas las crisis suponen siempre una interrupción de las condiciones materiales de producción anteriores:

«Las rupturas peculiares del desenvolvimiento que conocemos por la experiencia y llamamos crisis, aparecen siempre a la mente ingenua como formas de uno y de un sólo fenómeno. Sin embargo, es evidente que esa uniformidad de las crisis no va muy lejos. Por el contrario, existe fundamentalmente sólo en una similitud de los efectos sobre el sistema económico y sobre los individuos, y en el hecho de que ciertos acontecimientos tienen el hábito de presentarse en la mayor parte de las crisis. Pero tales efectos y tales acontecimientos aparecerán con las perturbaciones más variadas, lo mismo externas que internas, de la vida económica, y no son suficientes para demostrar que las crisis son siempre el mismo fenómeno. De hecho, pueden diferenciarse varias causas y clases de crisis. Y nada nos justifica en asumir de antemano que las crisis tienen en común algo más que el elemento del cual arrancamos, a saber, que son todas acontecimientos que obligan a interrumpir el desenvolvimiento económico anterior».<sup>89</sup>

<sup>87</sup> SCHUMPETER, J. A.: *El ciclo económico*, en *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, op. cit., cap. VI, p. 230-231.

<sup>88</sup> SCHUMPETER, J. A.: *Ibídem*, p. 217.

<sup>89</sup> SCHUMPETER, J. A.: *Ibídem*, p. 218.

Las crisis resultan consustanciales al modo de producción capitalista, y van unidas al propio desarrollo de sus fuerzas productivas, siguiendo el criterio de FERNANDO LÓPEZ CASTELLANO (1994). Además, tales crisis constituyen una manifestación de la incapacidad del sistema capitalista para resolver sus contradicciones y los conflictos sociales latentes:

«Si se analizan en un plano histórico, crecimiento y crisis se nos presentan como fenómenos íntimamente unidos e inherentes al desarrollo de las fuerzas productivas en el modo de producción capitalista, como procesos de regulación que aseguran su reproducción. La crisis, por tanto, no es un “desajuste” temporal, como sostienen los economistas liberales, sino el desenlace lógico de un determinado proceso de desarrollo que exige una profunda transformación. O, dicho de otra forma, la manifestación de la incapacidad del sistema para resolver las contradicciones y conflictos sociales sin una subversión parcial o total de las condiciones existentes. Implica, por tanto, un fenómeno simultáneo de destrucción de las condiciones anteriores de producción y de vida social -acompañado de un crecimiento brutal del paro y de la desestabilización de las condiciones de empleo- y de surgimiento de nuevas formas -nueva organización del trabajo y de la producción».<sup>90</sup>

Pero, ¿por qué razón aparecen las depresiones, y cuáles son los fenómenos que lleva aparejados?

En la opinión de HICKS (1939), la *depresión* aparece siempre vinculada a la simple interrupción del proceso de acumulación, no siendo precisa una previa *desacumulación*. Y este hecho es suficiente para provocar una caída de las expectativas empresariales y de las cotizaciones bursátiles, el desplazamiento de la demanda desde el sistema productivo hacia el sistema financiero, el aumento del paro, y la caída del nivel general de precios:

«La característica principal de una depresión no es la desacumulación de capital físico (aunque suele haber alguna desacumulación, sobre todo en forma de explotación del capital hasta que se agote); es la simple interrupción de la acumulación. Esto basta por sí solo para provocar los fenómenos típicos de la depresión: revisión de las expectativas en sentido descendente, lo que conduce a una baja en la cotización de las acciones ordinarias; desplazamiento de la demanda desde las mercancías y factores hacia el dinero y los valores a interés fijo, lo que lleva a una baja de precios, aumento de la desocupación y (después de un período inicial de apuros, a causa de que se contraen deudas para salir de situaciones

<sup>90</sup> LÓPEZ CASTELLANO, F.: *Trabajo, salarios y bienestar: El espectro malthusiano*, en *La otra cara de la política económica. España 1982-1994*, coordinado por JUAN TORRES LÓPEZ; Los Libros de la Catarata, Madrid, 1994, p. 156-157.



difíciles) una baja en la tasa de interés».<sup>91</sup>

Por otra parte, ¿por qué motivos no finalizan todas las depresiones registradas en el capitalismo en una *bancarrota*? La respuesta explicativa de HICKS (1939) indica que ello es debido a que el sistema de precios siempre suele presentar algunas rigideces y a que, en última instancia, en la mentalidad del público siempre se tiene en consideración a los precios normales (que suelen ser distintos, por regla general, a los precios de mercado):

«Si todos los precios fueran igual de flexibles y también lo fueran todas las expectativas de precios, el simple cese de la acumulación bastaría para provocar una depresión sin fin –declarándose en bancarrota total la inestabilidad del capitalismo.

El hecho de que esto no suceda así se debe a rigideces de precios y, en último término, por encima de estas rigideces, a la sensación que tiene la gente de cuáles son los precios normales... Son estas cosas las que detienen la depresión, las que impiden que ésta se convierta en una bancarrota».<sup>92</sup>

Para finalizar este apartado, podemos plantear dos cuestiones adicionales: ¿desaparecerán algún día, de un modo definitivo, las crisis en las naciones capitalistas? ¿Podríamos derivar alguna conclusión especial de la teoría del ciclo económico?

Según la opinión de SCHUMPETER (1912), las crisis «desaparecerán más pronto que el sistema capitalista, que es quien las ha creado», siendo para él más característico del sistema capitalista y de su cultura «la elevación y caída de familias y empresas», que cualquier otro rasgo distintivo de «una sociedad estacionaria»:

«... ninguna terapéutica podrá obstruir permanentemente el gran proceso social y económico, por el cual se hunden en la escala social para desaparecer finalmente las empresas, posiciones individuales, formas de vida, valores culturales e ideales. En una sociedad con propiedad privada y libre competencia, este proceso es el complemento necesario del emerger continuo de nuevas formas sociales y económicas, y de ingresos reales en continuo crecimiento para todas las capas sociales. El proceso sería más suave si no hubiera fluctuaciones cíclicas, pero no se deben totalmente a las últimas, ni es totalmente independiente de éstas. Esos cambios son más importantes desde el punto de vista teórico y práctico, económico y cultural, que la estabilidad económica sobre la cual se ha concentrado por tanto tiempo la atención analítica. Y es más característico del sistema capitalista, lo mismo que de su cultura y resultado, la elevación y caída de

<sup>91</sup> HICKS, J. R.: *Conclusión-El ciclo económico*, en *Valor y capital. Investigación sobre algunos principios fundamentales de teoría económica*, op. cit., cap. XXIV, p. 363-364.

<sup>92</sup> HICKS, J. R.: *Ibíd.*, p. 364.

familias y empresas, que cualquiera de las cosas que puedan ser observadas en una sociedad estacionaria, tomada en el sentido de que se produzcan sus procesos con ritmo constante».<sup>93</sup>

### 1.3. LAS GRANDES DEPRESIONES DEL ÚLTIMO SIGLO

#### 1.3.1. La Gran Depresión de 1929

En el transcurso del pasado siglo XX destacaron diversos episodios de crisis económica, que tuvieron diferentes repercusiones sociales y económicas. Entre las más recientes y relevantes se encuentran la *Gran Estancflación* de la década de 1970, en donde se registraron dos graves desequilibrios macroeconómicos de una forma simultánea en nuestras economías (el *paro* como resultado del estancamiento y la *inflación*); y la *Crisis del Este Asiático* de finales de los años noventa, resultado de una especulación en divisas originada por una caída del *baht* tailandés –como reseña JOSEPH E. STIGLITZ<sup>94</sup> (2002)–, y que se extendió a Asia, y luego a Rusia, América Latina y al resto del mundo, que amenazó no solo a los bancos y a las bolsas, sino a naciones enteras; y en donde las políticas impuestas entonces por el Fondo Monetario Internacional –como la muy rápida liberalización de los mercados de capitales– contribuyeron a empeorar la situación global, en lugar de contribuir a superarla.<sup>95</sup>

Pero sin duda alguna, la más relevante de todas fue la *Gran Depresión* de 1929, que fue causada precisamente por una insuficiencia de la demanda efectiva. El economista e historiador económico PETER TEMIN (1976) subraya que lo más sorprendente de la peor contracción económica de la historia fue el elevado desempleo registrado en la mano de obra y en otros recursos:

«La contracción económica que comenzó en 1929 fue la peor de la historia. Los historiadores la han comparado con los movimientos de descenso de la década de 1840, pero la comparación sirve únicamente para demostrar la gravedad de la crisis de la década de 1930. En las depresiones del siglo XIX había pánicos bancarios, deflación y bancarrotas, en porcentajes diversos. Sin embargo, no existe ningún paralelismo con la infrautilización de recursos

<sup>93</sup> SCHUMPETER, J. A.: *El ciclo económico*, en *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, op. cit., cap. VI, p. 254.

<sup>94</sup> JOSEPH E. STIGLITZ es Premio Nobel en Ciencias Económicas 2001, junto a GEORGE A. AKERLOF y A. MICHAEL SPENCE, «por sus análisis de los mercados con información asimétrica».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2001/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/)

<sup>95</sup> STIGLITZ, J. E. (2002): *La crisis del Este asiático. De cómo las políticas del FMI llevaron al mundo al borde de un colapso global*, en *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 9ª ed., 2003, cap. 4, p. 121. Primera publicación: *Globalization and its discontents*, W. W. Norton, New York, 2002.

económicos -el desempleo de mano de obra y de otros recursos- que tuvo lugar en la década de 1930.

A principios de esa década el valor de los bienes y servicios cayó en Norteamérica casi un 50 por ciento. Ajustándose a la caída de precios, la cantidad de producción cayó aproximadamente un tercio. El desempleo se elevó hasta una cuarta parte de la población activa. Y las inversiones se detuvieron casi por completo. Fue la crisis económica más amplia de la historia».<sup>96</sup>

Continuando este apartado con la exposición de ROBERT HEILBRONER (1962),<sup>97</sup> podemos reseñar que durante el período previo a la Gran Depresión, comprendido entre la década de 1870 y 1929, en los Estados Unidos se registró un «progreso y mejoras sin precedente», como resultado de «las acumulaciones de capital y el acrecentamiento de los *conocimientos*» (p. 227).

La tasa de crecimiento económico registrada en ese período, «tomando al mismo tiempo años buenos y malos» -como dice HEILBRONER (1962)- «encontramos que es de 3.5 por ciento (eliminando todos los cambios de los precios), lo que significa que el volumen total de la producción se duplicaba cada 22 años». Considerando asimismo el incremento registrado en la población, las «participaciones *per capita*» crecieron de una forma más lenta; y según su propia estimación, las personas pudieron mejorar su posición «a una tasa de 1.5 a 2 por ciento anual, duplicando sus ingresos reales cada cuarenta años, como promedio» (p. 227-228).

Bajo esta situación de optimismo generalizado, HERBERT HOOVER llegó a declarar, en noviembre de 1928, poco antes de ser nombrado Presidente de esa nación:

«Hoy en día estamos en los Estados Unidos más cerca de lograr el triunfo definitivo sobre la pobreza, de lo que ha estado jamás país alguno en el curso anterior de la historia. La casucha del pobre está desapareciendo entre nosotros. Todavía no hemos alcanzado la meta pero, si se nos da una oportunidad... pronto veremos, con la ayuda de Dios, el día en que la pobreza desaparezca de esta nación» (p. 228).

Y es que esta fuerte sensación de avance económico y social de la economía estadounidense estaba asentada en algunas evidencias significativas «del progreso más extraordinario»:

- La población aumentó en 45 millones, al pasar de 76 millones en 1900 a

<sup>96</sup> TEMIN, P.: *Did monetary forces cause the Great Depression?*, W. W. Norton, Nueva York, 1976, p. xi. Citado por MANCUR OLSON en *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1986, p. 287-288.

<sup>97</sup> HEILBRONER, R. L.: *La Gran Depresión*, en *La formación de la sociedad económica*, op. cit., Segunda parte, cap. VIII, p. 227-248.

más de 121 millones;

- El promedio de vida creció en 10 años para los blancos y en 13 años para los habitantes del resto de las razas;
- Para mantener, alimentar y sostener a la creciente población, se construyeron:
  - dos nuevas ciudades para alojar cada una a más de un millón de habitantes, otras cinco para más de medio millón, y 1.500 comunidades rurales se reclasificaron como urbanas;
  - nuevas casas por valor de 75 mil millones de dólares;
  - nuevas estructuras para granjas, por valor de 9 mil millones de dólares, y
  - un nuevo equipamiento industrial, por valor de 30 mil millones de dólares;
- Toda la fuerza de trabajo estaba empleada (excepto el 3.2 por ciento): 48 millones de personas;
- Se redujo la jornada laboral, al bajar desde 60 horas de trabajo a la semana en 1900, hasta 44;
- La remuneración promedio se elevó de veinte centavos en 1909 a cincuenta y seis centavos, con un aumento en el salario real comprendido entre el 10 y el 20 por ciento (p. 229).

Además, una gran mayoría de las personas comenzó a concentrar entonces su atención en una perspectiva mucho más atractiva y rentable de la economía americana, la *especulación financiera*, que aparecía vinculada al «auge de la gran bolsa de valores, un torrente que en 1929 había arrastrado tal vez a 10.000.000 de personas a la “bolsa” donde disfrutaban del placer de contemplar cómo su dinero iba aumentando sin pena ni esfuerzo» (p. 229), y en donde resultaba patente para todos que los riesgos asumidos estaban «plenamente justificados»:

«Alguien que hubiese invertido 1.000 dólares cada año a partir de 1921 en un grupo de acciones representativas, habría encontrado que valían más de \$6.000 en 1925, casi \$9.000 en 1926, bastante más de \$11.000 en 1927 y la increíble suma de \$20.000 en 1928. Y esto era sólo el comienzo: durante los meses de junio y julio de 1929, la Cotización de Valores Industriales del *New York Times* subió casi tanto como lo había hecho durante todo el año de 1928, el cual en su momento fue considerado con un año de alza sin precedentes. En agosto de 1929, el brote violento de estos tres meses del verano había ya superado ampliamente el alza total del año 1928. Sólo durante esos tres meses, un inversionista que hubiese comprado 100 acciones de la Westinghouse habría casi duplicado su dinero; aun el comprador de

acciones de la American Telephone and Telegraph, conocida por su seriedad, habría aumentado su capital en un tercio de su inversión. Daba la impresión de que para hacerse rico bastaba con que cada quien mendigara o pidiese prestado el dinero para poder comprar acciones» (p. 230).

Ahora bien, ¿qué acontecimiento singular pinchó esta burbuja? Según HEILBRONER (1962), no se conoce con exactitud cuál fue el detonante último de la «Gran Bancarrota», pero lo cierto es que el martes 29 de octubre de 1929, un caudal de órdenes de ventas aplastó las cotizaciones de las acciones:

«En ocasiones no hubo absolutamente *ninguna* oferta para comprar acciones, sólo para venderlas. Goldman Sachs, un *trust* intervencionista que tenía mucho éxito, se encontró con que su cartera de valores quedó reducida a casi la mitad en este solo día. Al cerrar esta sesión de negociaciones... 16.410.000 acciones se habían derrumbado. En un solo día, el aumento alcanzado por los valores durante todo el año anterior había desaparecido. Unas cuantas semanas más tarde, 30 mil millones de dólares de “riqueza” se habían evaporado en el aire. Los millones de personas que contaban con sus ganancias en papel y que se consideraban a sí mismas en buena situación, descubrieron que eran pobres.

La gran bancarrota es, en sí misma, un capítulo fascinante de la “locura de las masas”. Al principio no parecía tener conexión alguna con acontecimientos mayores... [pero] la aterradora Bancarrota introdujo una Depresión todavía más aterradora» (p. 231).

Por lo tanto, la primera causa relevante de la *Gran Depresión* fue la «fiebre especulativa» que se apoderó de la economía americana en 1929; pero este frenesí no sólo afectó a Wall Street, dado que la «filosofía del enriquecimiento rápido» no sólo destruyó los negocios ordinarios, sino que incluso socavó la prudencia bancaria:

«Bonos extranjeros de la más dudosa validez eran introducidos con avidez (y a veces despiadadamente) por los bancos en las manos de los inversionistas o, mayor insensatez aún, en las propias carteras. Además, enormes estructuras piramidales formadas por los *trusts* inversionistas y las compañías financieras erigieron una casa de cartón encima de la base de operaciones formadas por las empresas... [con el fin de producir] sólo ganancias y oportunidades de especulación» (p. 233).

Todas estas operaciones especulativas facilitaron el tránsito a la *Gran Depresión*, puesto que la bancarrota del *mercado de valores* arrastró consigo a una «inmensa y endeble» *estructura de crédito*, a la que se sumó además una política monetaria «inepta»:

«Los inversionistas individuales que habían empeñado hasta la camisa para conseguir préstamos destinados a comprar obligaciones, se vieron forzados a vender sus acciones para pagar sus deudas a los corredores. Los bancos e

instituciones financieras, cargados de bonos extranjeros de dudoso valor, se encontraron repentinamente insolventes. Mientras tanto, para aumentar el terrible pánico, las autoridades monetarias seguían políticas que sin querer debilitaban el sistema bancario aún más» (p. 233-234).

¿Cuáles fueron las principales secuelas de la *Gran Depresión*? Veamos algunas de ellas:

- El Producto Nacional Bruto se desplomó «estrepitosamente», de 104 miles de millones de dólares en 1929 a 56 miles de millones de dólares en 1933.
- El desempleo se multiplicó por ocho entre 1929 (en donde se contaba con 1.500.000 de parados) y 1933, hasta que «una persona de cada cuatro del total de la fuerza de trabajo nacional estaba sin empleo»;
- La construcción residencial decayó en un 90 por ciento;
- Se perdieron nueve millones de cuentas de ahorro cuando quebraron los bancos;
- Quebraron ochenta y cinco mil negociaciones;
- En Pensilvania, los salarios se recortaron hasta los cinco centavos por hora en los aserraderos, a seis en las fábricas de ladrillos, y a 7.5 centavos en la contratación general;
- En Tennessee, las mujeres ganaban en las fábricas 2.39 dólares por una semana laboral de 50 horas de trabajo;
- En Kentucky, los mineros «comían las mismas hierbas que comían las vacas»;
- En Virginia Occidental, la gente comenzó «a robar alimentos de las tiendas»;
- En California, un niño murió de hambre y «se descubrió que había estado viviendo a base de desperdicios» (p. 232).

Además de los anteriores factores vinculados a la especulación financiera y a la endeble estructura crediticia, HEILBRONER (1962) también considera a los siguientes factores, como *causas* explicativas de la Gran Depresión:

\* La «debilidad en la granja», provocada por un deterioro permanente en el poder adquisitivo de los agricultores, a causa tanto de la baja productividad del sector agrícola (en comparación con el resto de los sectores productivos), como de la aparente dificultad de no poder cultivar o criar «lo suficiente para vivir decentemente». Una debilidad agravada además por la *demandas inelástica* de los productos del campo, de forma que cuando bajaban sus precios, se reducían el



consumo real y los ingresos de los agricultores (p. 235). La solución a este problema podría haber sido la constitución de un mercado oligopolista por parte de los granjeros, que habría limitado la merma en sus ingresos, mediante un acuerdo tácito de restringir la producción a aquél nivel que brindara un precio razonable (p. 236);

\* La «debilidad en la fábrica», manifestada en un alto volumen de *desempleo tecnológico*. El auge registrado en la producción (que en 1929 aumentó en un 49 por ciento con respecto a la de 1920) no fue acompañado de un paralelo aumento en la *ocupación*, sino que se ésta mantuvo inalterada. En todas las industrias donde el empleo se mantenía o declinaba, se registraba un acelerado progreso tecnológico, provocando «una resaca de *desocupación tecnológica* que ejercía una presión en contra de la tendencia ascendente de la economía en general» (p. 237-238).

\* Una mala distribución del ingreso «*en proceso de empeoramiento*», que propició que los gastos materializados en el consumo final resultaran poco cuantiosos, haciendo así aún más vulnerable al sistema en su conjunto:

«En 1929, las 15.000 familias o individuos situados en la cúspide de la pirámide nacional, cuyos ingresos eran del orden de 100.000 dólares o más para cada uno, recibían probablemente una cantidad tan grande de ingreso como los 5 o 6 millones de familias situadas en la base de la pirámide. En esto había más que una simple cuestión de equidad moral. Significaba que la prosperidad de la década 1920-1930 –que para la mayor parte de la nación hasta entonces había revestido proporciones inigualadas– en realidad ocultaba una situación económica de graves potencialidades. Porque si se revisaba el impulso ascendente de la nación, se vería que en esta distribución desequilibrada del poder de compra radicaba un serio problema. Mientras estas elevadas utilidades, salarios y dividendos, continuaran regresando a la corriente del ingreso, todo marchaba bien. Pero ¿y si no regresaban?» (240-242).

\* El papel «crítico» de la tasa de formación de capital, que constituye «la clave de la prosperidad o de la recesión» (p. 242). La inversión es un elemento decisivo para determinar el nivel de prosperidad, del mismo modo que los ahorros resultan indispensables para la inversión. Ahora bien, si no se realizan unos gastos de capital lo suficientemente elevados como para absorber al ahorro, no se registrará un avance económico. Pero el problema reside en que la inversión es la componente del gasto agregado más volátil, al depender de las expectativas de beneficios. Las nuevas inversiones aumentan el producto, y ese producto ha de venderse con beneficios. Pero sin beneficios, no hay inversión; de modo que la *esperanza* o expectativa de obtener beneficios desempeña un papel decisivo sobre la tasa de formación de capital (o de inversión).

Ahora bien, ¿por qué razones no habría de esperarse un beneficio de un nuevo bien de inversión? Desde la perspectiva de HEILBRONER (1962), todas las respuestas posibles nos llevan «a nuestro punto de partida en las primicias de la

década de 1930»:

«Una respuesta puede ser en el sentido de que una caída especulativa, como la Gran Depresión, destruye la “confianza” o lesiona la integridad financiera y conduce a un período de atrincheramiento mientras las cuestiones financieras son puestas en orden. Otra razón puede ser que los costos se elevan y los problemas monetarios impiden el auge: es probable que los bancos agoten su capacidad de préstamo y el dinero para nuevos proyectos de capital repentinamente se vuelva escaso y caro. Otra razón más puede ser que los gastos en el consumo sean poco cuantiosos, debido quizá a una mala distribución del ingreso, tal como la de las postrimerías de la década de 1920, desalentando así la expansión de las plantas. O es posible que disminuyan la tasa de crecimiento demográfico o la de formación familiar, dando lugar a una disminución en la demanda de viviendas. O el auge simplemente puede tener una “muerte natural” —es decir, la ola de progreso tecnológico sobre la cual se deslizaba puede desvanecerse, es posible que se terminen de llevar a cabo las grandes inversiones necesarias para erigir una tremenda industria, y es posible que no vuelva a aparecer de inmediato una segunda ola de igual magnitud de captación de capital para tomar su lugar» (p. 242-244).

En realidad, muchas de las anteriores razones contribuyeron al «*tremendo colapso en la formación de capital*» en la Gran Depresión:

«La Bancarrota misma, con el terrible golpe que asestó a la confianza y a la solvencia de los bancos y de las compañías financieras, la debilidad del sector agrícola, la rémora constituida por el desplazamiento tecnológico y la distribución defectuosa del ingreso, todos estos factores se combinaron para producir una detención virtual del desarrollo económico...

*La Gran Depresión puede ser definida esencialmente como un tremendo colapso de larga duración en la tasa de formación de capital.* Una parálisis se apoderó de la economía en el ramo de la construcción de viviendas, edificios y equipo para fábricas, en edificaciones comerciales y en la acumulación de inventarios. Entre 1929 y 1933 la producción de bienes de inversión decayó en términos efectivos en un 88 por ciento» (p. 244).

\* La caída en el ingreso o renta nacional, como efecto del descenso de las inversiones, por la vía del *multiplicador de la inversión*:

«Esto nos permite entender el mecanismo de la Gran Depresión. Como los gastos de capital cayeron durante principios de la década de 1930, arrastraron consigo los gastos de consumo; y en virtud del efecto multiplicador, a razón de una cantidad aún mayor que la caída en la inversión. De 1929 a 1933 el consumo disminuyó de 79 mil millones de dólares a 49 mil millones de dólares, casi a razón del doble de la caída absoluta en la inversión. Y la caída del consumo, a su vez, bajó aún más la corriente de gastos de capital.

En efecto, el proceso funciona también de manera contraria. Cuando los gastos de capital empiezan de nuevo a aumentar, los gastos en el consumo típicamente aumentan en mayor cantidad... En la expansión al igual que en la contracción, existe un patrón de *acumulación* típico de la actividad económica, ya que el éxito da lugar a más éxito, y el fracaso da lugar a más fracaso» (p. 245).

En síntesis, podemos concluir que la causa principal de la Gran Depresión fue el colapso de la demanda efectiva -como hemos podido comprobar, a la vista de los argumentos reseñados por HEILBRONER-, dada la atonía del consumo de los hogares -a causa de una distribución crecientemente desigual del ingreso-, y al colapso registrado en la inversión o formación de capital.

Sin embargo, en el transcurso de la Gran Depresión se puso en evidencia que la tarea del economista para reconducir esta situación no fue nada sencilla, debido al predominio existente -sobre todo, en Estados Unidos- de un paradigma económico basado en el *fundamentalismo del mercado*, en la defensa del *patrón* otro, y en el dogma clásico del *presupuesto equilibrado*.

Según este enfoque, y dada la supuesta capacidad autorreguladora del mercado, la única receta o recomendación práctica para salir del atolladero era «no hacer nada», como indica STIGLITZ (2010):

«El paradigma oficial sostenía entonces, como ahora, que los mercados eran eficientes y autocorrectores. Cuando la economía se hundió en la recesión y luego en la depresión, muchos dieron un consejo muy sencillo: no hacer nada. Bastaba esperar, y la economía se recuperaría rápidamente. Muchos también apoyaron a Andrew Mellon, el secretario del Tesoro del presidente Herbert Hoover, en su afán por restaurar la balanza fiscal; la recesión había hecho disminuir los ingresos fiscales más deprisa que el gasto público. Para restaurar la «confianza», los conservadores fiscales de Wall Street creían que, si los impuestos disminuían, había que reducir el gasto público».<sup>98</sup>

En realidad, en aquel período sucedía que tanto los políticos como los economistas «no sabían lo que hacían», tal y como nos lo explica KRUGMAN (2009); ni tampoco, por otra parte, estaban dispuestos a intervenir de ninguna de las maneras para corregir los excesos puestos de relieve por la crisis de la economía:

«Antes de la segunda guerra mundial, los políticos simplemente no sabían lo que hacían. En la actualidad, prácticamente toda la gama de economistas, desde Milton Friedman hasta la izquierda, coincide en que la Gran Depresión se produjo por un colapso de la demanda efectiva y que la Reserva Federal tenía que haber combatido la depresión con grandes inyecciones de dinero.

<sup>98</sup> STIGLITZ, J. E.: *Reformar las ciencias económicas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, Madrid, 2010, cap. 9, p. 283-284. Primera publicación: *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, W. W. Norton & Co., New York, 2010.

Pero en aquella época, ésta no era en absoluto la opinión convencional. En efecto, muchos economistas eminentes se adhirieron a una especie de fatalismo moralista, que veía la depresión como una consecuencia inevitable de los anteriores excesos de la economía, y ciertamente como un proceso saludable: la recuperación, declaró Joseph Schumpeter, «sólo es sólida si [se produce] por sí misma. Porque cualquier reanimación que se deba simplemente a estímulos artificiales deja por hacer una parte del trabajo de las depresiones y añade, a un residuo indigesto de desajuste, un nuevo desajuste autónomo que a su vez hay que liquidar, amenazando de este modo a la economía con otra crisis [peor]».<sup>99</sup>

A pesar del dogmatismo teórico y político imperante en esa época, la Gran Depresión demostró que la economía de mercado no era capaz de autorregularse. Dado que el problema no se solucionaba por sí mismo, se precisaba de una revolución en el mundo de las ideas económicas, para poder dar una salida viable a esta situación dramática afrontada por el sistema de economía de mercado.

En efecto, la idea revolucionaria de la *Teoría general* de JOHN MAYNARD KEYNES consistió en el uso de la política macroeconómica para mantener el pleno empleo mediante el control de la demanda agregada, sin interferir en la oferta, como expone su biógrafo ROBERT SKIDELSKY (2009):

«Su propuesta específica consistía en utilizar la política monetaria para asegurar un tipo de interés permanentemente bajo, y la política fiscal para alcanzar un alto nivel constante de inversiones públicas o semipúblicas. Con el tiempo, según cayeran los beneficios de posteriores adiciones al capital, la política de altas inversiones debería dejar paso al incentivo al consumo a través de la redistribución de los ingresos, desde el sector de la población con mayores ahorros hacia el sector de la población con menos ahorros. Todo ello debería ir acompañado de una reducción de la jornada laboral».<sup>100</sup>

De hecho, KEYNES consideró imprescindible la intervención del Estado para poder garantizar la propia supervivencia del sistema capitalista, mediante la corrección de su principal fallo: el desempleo masivo y persistente. A pesar de las críticas que se levantaron en su contra, fue un pensador conservador -como señala STIGLITZ (2002)-. Y además, su diagnóstico de la causa originaria de la Gran Depresión fue el correcto y, gracias a ello, posibilitó que la economía pudiera funcionar de una forma mucho más eficiente:

«Cuando el mundo se sumió en la Gran Depresión, los partidarios del mercado libre dijeron: «No os preocupéis, los mercados se autorregulan y,

<sup>99</sup> KRUGMAN, P.: «El problema principal se ha resuelto», en *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, op. cit., cap. 1, p. 24-25.

<sup>100</sup> SKIDELSKY, R.: *Keynes hoy*, en *El regreso de Keynes*, Crítica, Barcelona, 2009, cap. 8, p. 207. Primera publicación: *Keynes: the return of the master*, Allen Lane, Penguin Books, London; PublicAffairs, New York; 2009.

con el tiempo, la prosperidad económica retornará». No había que preocuparse por la desgracia de aquellos cuyas vidas quedarán destrozadas durante la espera de dicha eventualidad. Keynes sostuvo que los mercados no se autocorregían, o al menos no lo hacían en un marco temporal relevante (como dijo en su célebre frase: «A largo plazo todos estaremos muertos»). El paro podía persistir durante años, y la intervención del Estado era necesaria. A Keynes lo pusieron entonces en la picota: sus críticas al mercado le granjearon la acusación de socialista; y sin embargo en un cierto sentido Keynes fue intensamente conservador. Abrigaba una creencia fundamental en los mercados: si el Estado corregía este único fallo, la economía podría funcionar de modo razonablemente eficiente. No aspiraba a una sustitución cabal del sistema de mercado; pero sabía que si esos problemas básicos no eran abordados, las presiones populares serían gigantescas. Y el remedio de Keynes funcionó: desde la II Guerra Mundial los países como EE UU, que siguieron las prescripciones keynesianas, han registrado menos y más breves recesiones, y expansiones más prolongadas que antes».<sup>101</sup>

La revolución keynesiana sugirió la necesidad de los estímulos del Estado, por la vía del aumento del gasto público, para compensar la caída registrada en el gasto privado (consumo e inversión) y propiciar de ese modo la reactivación, el crecimiento económico y el estímulo del empleo; lo que implicaba jugar con el *déficit público* como herramienta de estabilización macroeconómica. Esto llevó a algunos a señalar a KEYNES como «el apóstol de los déficit presupuestarios permanentes», si bien SKIDELSKY (2009) matiza esta opinión -y otras relacionadas con ella- acerca del maestro británico:

«También se considera a Keynes el apóstol de los déficits presupuestarios permanentes. Quien dijo «Los déficits no importan» no fue Keynes, sino Glen Hubbard, presidente del Consejo de Asesores Económicos de George W. Bush en 2003. Puede sorprender a los lectores saber que Keynes pensaba que los presupuestos gubernamentales debían estar normalmente equilibrados. Los mayores derrochadores en la historia de Estados Unidos han sido ciertos presidentes republicanos que predicaban doctrinas de libre mercado y antikeynesianas. El único conservador en lo fiscal en los últimos treinta años ha sido el presidente demócrata Clinton.

Tampoco fue Keynes un fanático del impuesto y del gasto. Al final de su vida se preguntaba si sería bueno que un gobierno tomara más del 25 por ciento de la renta nacional.

Keynes tampoco creía que *todo* el desempleo fuera causado por un fallo de la demanda agregada. Estaba cerca de Milton Friedman cuando consideraba que gran parte del mismo se debía a la rigidez de salarios y precios. Pero no creía que ése fuera el problema en la década de 1930. Y excepto en

<sup>101</sup> STIGLITZ, J. E.: *Camino al futuro*, en *El malestar en la globalización*, op. cit., cap. 9, p. 310.

momentos de agitación, siempre habría desempleo por demanda «insuficiente», lo que daría lugar a políticas gubernamentales de expansión de la demanda.

Keynes no fue un inflacionista. Creía en los precios estables, y durante gran parte de su carrera profesional pensó que los gobiernos centrales podían conseguir la estabilidad de los precios limitando el aumento del dinero; en esto también está de acuerdo con Friedman. Pero pensaba que era una tontería preocuparse por la inflación cuando los precios y el producto se hallaban en caída libre».<sup>102</sup>

Con el acceso de FRANKLIN D. ROOSEVELT a la presidencia americana en 1933 se permitió la adopción de esta política intervencionista (etiquetada por sus detractores como “socialismo”), al basar su programa del *New Deal* [Nuevo Trato] en las tesis keynesianas de la gestión discrecional de la demanda efectiva:

«Franklin Roosevelt, que se convirtió en presidente en 1933, defendió otro programa y recibió apoyo del otro lado del Atlántico: John Maynard Keynes era partidario de aumentar el gasto público para estimular la economía, lo cual significaba *incrementar* el déficit. Para los que eran escépticos respecto al gobierno en primer lugar, eso era anatema. Algunos hablaron directamente de socialismo, y otros lo vieron como un precursor del socialismo. De hecho, Keynes trataba de salvar al capitalismo de sí mismo; sabía que a menos que la economía de mercado pudiese crear empleos, no sobreviviría. Los discípulos estadounidenses de Keynes, como mi profesor Paul Samuelson, sostenían que una vez que la economía hubiese alcanzado de nuevo el pleno empleo, se podría volver a las maravillas del libre mercado».<sup>103</sup>

En la época más reciente, algunos planteamientos han llegado a sostener que el *New Deal* de Roosevelt fue un fracaso y que no contribuyó de forma significativa a sacar a la economía americana de la depresión, defendiendo la idea de que, en realidad, fue la guerra la que finalmente lo logró. Pero según el criterio de STIGLITZ (2010), la eficacia de las medidas fiscales expansivas aplicadas por ROOSEVELT podría haber resultado mayor, si los aumentos en los programas de gasto público federal no se hubieran visto compensados con los recortes efectuados en el gasto público, al nivel de los estados:

«Según esta opinión, fue la II Guerra Mundial la que finalmente sacó a Estados Unidos de la Gran Depresión. Esto en parte fue cierto, pero sobre todo porque el presidente Roosevelt no logró imponer una política coherente de aumento del gasto público a nivel nacional. Igual que ahora, cuando aumentó el gasto público a nivel federal, los estados redujeron el suyo. Ya en

<sup>102</sup> SKIDELSKY, R.: *El regreso de Keynes*, op. cit., Introducción, p. 16-17.

<sup>103</sup> STIGLITZ, J. E.: *Reformar las ciencias económicas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 9, p. 284.



1937, las preocupaciones por la magnitud del déficit habían obligado a recortar el gasto público. Pero incluso el gasto para la guerra es gasto público; lo que pasa es que no es un gasto que mejore la productividad futura de la economía ni (directamente) el bienestar de los ciudadanos. Incluso los críticos de Roosevelt reconocen que si el gasto del *New Deal* no sacó a la economía de la depresión, el gasto de la guerra sí lo hizo. Sea como fuere, la gran Depresión demostró que la economía de mercado no se autorregulaba, al menos en un espacio de tiempo razonable».<sup>104</sup>

Lo cierto es que en los treinta años posteriores a la finalización de la II Guerra Mundial, y coincidente además con una etapa de estabilidad económica sin parangón la historia del capitalismo, fue la economía keynesiana y su política de pleno empleo la que orientó a los gobiernos.

Esto es, justamente hasta su renuncia, y el retorno a la economía clásica (y al dogma del mercado libre) emprendido por la revolución conservadora, liderada por RONALD REAGAN y MARGARET THATCHER.

A modo de conclusión, podemos reseñar que la *Gran Depresión* fue una «tragedia gratuita e innecesaria» en la opinión de KRUGMAN (2009), ya que pudo evitarse en el caso de haberse adoptado alguna de las siguientes medidas:

«Sólo con que Herbert Hoover no hubiera intentado equilibrar el presupuesto ante una depresión económica; sólo con que la Reserva Federal no hubiera defendido el patrón oro a costa de la economía interna; sólo con que los funcionarios hubiesen suministrado liquidez a los bancos amenazados, calmando de este modo el pánico bancario que se produjo en 1930-1931; entonces, la crisis de la Bolsa en 1929 sólo habría ocasionado una recesión corriente, que se habría olvidado pronto. Y como los economistas y los responsables de la política han aprendido la lección –ningún secretario del Tesoro moderno repetiría la famosa recomendación de Andrew Mellon, de «liquidar el trabajo, liquidar las existencias, liquidar a los granjeros, liquidar la propiedad inmobiliaria... eliminar la podredumbre del sistema»–, nunca volverá a suceder algo semejante a la Gran Depresión.

¿O sí?».<sup>105</sup>

<sup>104</sup> STIGLITZ, J. E.: *Reformar las ciencias económicas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 9, p. 284.

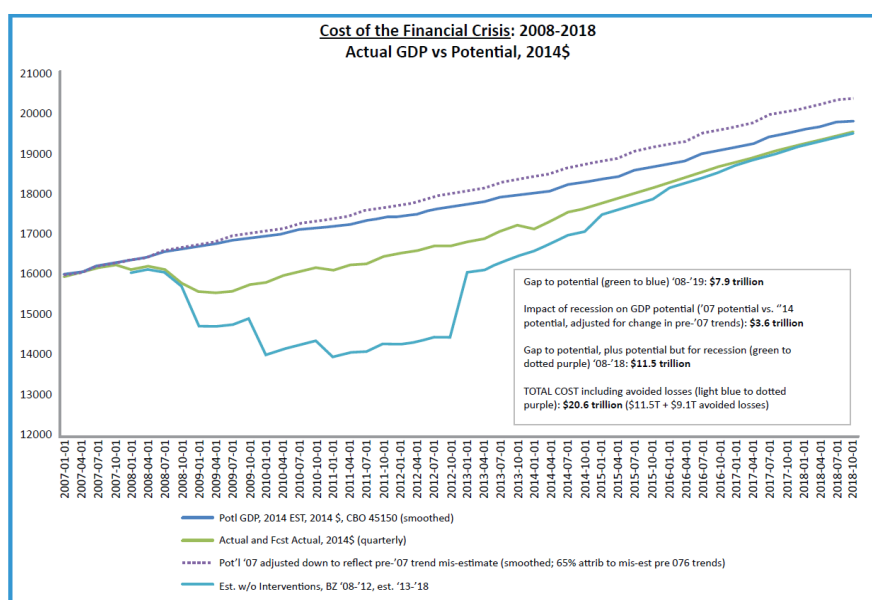
<sup>105</sup> KRUGMAN, P.: *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, op. cit., Introducción, p. 7.

### 1.3.2. La Gran Recesión de 2008

Pues fue que sí: casi ochenta años después de la *Gran Depresión*, las economías capitalistas se volvieron a enfrentar de nuevo a una crisis económica de dimensiones colosales, la *Gran Recesión* de 2008. Esta se inició con una crisis financiera originada en los Estados Unidos, y que se propagó tanto a los sistemas financieros del resto del mundo, como a sus respectivos sectores productivos y económicos. En esta oportunidad, y según el criterio de STIGLITZ (2010), la economía global se encontró «al borde de la muerte»:

«La crisis ha puesto al descubierto no sólo errores en el modelo económico dominante sino también en nuestra sociedad. Demasiada gente se ha aprovechado de los demás. Se ha perdido la confianza. Casi cada día nos ha traído historias de conductas reprobables de los financieros: la pirámide de Ponzi, la información privilegiada, los créditos abusivos y toda una serie de triquiñuelas con las tarjetas de crédito para sacarle al pobre usuario el mayor jugo posible... [He] insistido no sobre los que infringieron la ley, sino sobre las legiones de aquellos que, dentro de la ley, originaron, empaquetaron, reempaquetaron y vendieron productos tóxicos y cometieron tales imprudencias que a punto estuvieron de llevarse por delante todo el sistema financiero y económico. El sistema se ha salvado, pero a un coste que todavía cuesta imaginar».<sup>106</sup>

**Gráfica 1.1: Coste de la crisis financiera: 2008–2018, Estados Unidos**  
(PIB observado vs PIB potencial, en dólares de 2014)



FUENTE: Better Markets, Inc., *The cost of the crisis*, Washington, July 2015, p. 2.

<sup>106</sup> STIGLITZ, J. E.: *Hacia una nueva sociedad*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 10, p. 321.

El coste de esta crisis ha sido enorme, y no sólo en términos económicos (vid. *Gráfica 1.1* para EE. UU.), sino humanos: millones de personas han perdido sus empleos, sus hogares y hasta su futuro (vinculado a las jubilaciones, o a los estudios de los hijos, debido a la caída del valor de las respectivas inversiones), y muchas de ellas han engrosado las filas de la pobreza, tanto en los Estados Unidos, como en el resto del mundo, tras la extensión de las respectivas ondas derivadas de las crisis financiera y económica. En la actualidad, otros muchos millones de personas aún continúan padeciendo en sus carnes sus secuelas, en todo el mundo.

A pesar de haberse registrado una recuperación económica sustancial en los Estados Unidos «desde los días oscuros, sombríos, y a veces terribles, de 2008 y 2009», siete años después del colapso de Lehman Brothers que desató la *crisis financiera de 2008*, y cinco años después de la aprobación de la Ley Dodd-Frank, su economía «continúa siendo débil y millones de estadounidenses todavía están sufriendo», como consecuencia de la crisis financiera, según BETTER MARKETS (2015).

Pero considerando que *la crisis financiera ha causado la peor crisis económica* en ese país (y en el resto del mundo) en ochenta años, esto no debería sorprender en realidad a nadie.

Como resultado, la crisis que se inició en 2008 no ha terminado aún para millones de estadounidenses (y tampoco para millones de ciudadanos del resto del mundo):

«Perdieron sus empleos, sus hogares, sus riquezas, su seguridad, y en demasiados casos, su esperanza para el futuro y la fe en el sueño americano. Y sin embargo, una amnesia interesada y una falsa narrativa han comenzado a invadir Washington y Wall Street –la sensación de que la crisis ha terminado, que los costes han sido pagados, que la reforma financiera ha sido culminada, y que la industria financiera puede permitirse volver a lo de siempre.

Por esta razón resulta imprescindible, como una cuestión moral, económica y política, poder catalogar y recordar los costes y el sufrimiento derivados de la crisis: nunca más se debe permitir que tal devastación vuelva a suceder a nuestro país. Sabemos cómo prevenirlo. La pregunta es, ¿tenemos la voluntad y el coraje para hacer los cambios que sabemos que debemos hacer, y para hacerlos cumplir?

Debido a que esta crisis aún no ha terminado y a que los costes continúan aumentando, sólo podemos estimar los últimos costes totales a julio de 2015: *el colapso financiero y la crisis económica provocada por Wall Street ha costado y costará al pueblo estadounidense al menos 20 billones de*

dólares». <sup>107</sup>

En esta estimación del coste económico de la crisis financiera –sólo para EE.UU. – provocada por Wall Street, realizada por BETTER MARKETS en julio de 2015, no se incluyen determinadas valoraciones, tales como el descenso del valor de la riqueza financiera de los hogares y de las viviendas, del nivel de empleo, o de los recursos tributarios:

«20 billones de dólares es una estimación conservadora, incluyendo sólo:

- 7.9 billones de dólares en pérdidas del PIB real con respecto al PIB potencial, según lo estimado en la actualidad;
- 3,6 billones de dólares por la caída del PIB potencial derivada del impacto de la Gran Recesión, estando motivada principalmente por la reducción del stock de capital y del número de horas trabajadas;
- 9,1 billones de dólares en pérdidas que se hubiesen producido, si no se hubieran emprendido por el gobierno las extraordinarias intervenciones fiscales, monetarias y en el mercado financiero, al principio de la crisis.

Además, los efectos centrados en el PIB no cuentan toda la historia. No se contemplan los impactos de la crisis sobre la disminución en el valor de las viviendas, las pérdidas en la riqueza financiera de los hogares, el descenso en la participación de la fuerza de trabajo y del empleo, y las pérdidas significativas en los ingresos del gobierno estatal y local». <sup>108</sup>

El trasfondo de la crisis financiera que dio lugar a la Gran Recesión ha residido en las ideas económicas liberales dominantes durante las últimas décadas, según el criterio de STIGLITZ (2010). Desde luego, este resultado tan catastrófico no cabe imaginarlo dentro del esquema de la teoría económica moderna, basada en su fe ciega en la eficiencia del libre mercado y en la globalización, lo que nos lleva de nuevo a la necesidad de replantearnos la eficacia de los criterios de actuación de la política económica:

«No es eso lo que cabía esperar. La teoría económica moderna, con su fe en el libre mercado y en la globalización, había prometido prosperidad para todos. Se suponía que la tan cacareada Nueva Economía –las sorprendentes innovaciones que marcaron la segunda mitad del siglo XX, incluyendo la desregulación y la ingeniería financiera– iba a hacer posible una mejor gestión de los riesgos, y que traería consigo el final de los ciclos económicos.

<sup>107</sup> BETTER MARKETS, INC.: *The cost of the crisis*, Washington, July 2015, p. 1. Enlace web: <https://www.bettermarkets.com/sites/default/files/Better%20Markets%20-%20Cost%20of%20the%20Crisis.pdf>

<sup>108</sup> BETTER MARKETS, INC.: *The cost of the crisis*, op. cit., p. 2.

Si la combinación de la Nueva Economía y de la teoría económica moderna no había eliminado las fluctuaciones económicas, por lo menos las estaba moderando. O eso nos decían.

La Gran Recesión –a todas luces la peor crisis económica desde la Gran Depresión de hace setenta y cinco años– ha hecho añicos esas ilusiones. Nos está obligando a replantearnos unas ideas muy asentadas. Durante un cuarto de siglo han prevalecido determinadas doctrinas sobre el mercado libre: los mercados libres y sin trabas son eficientes; si cometen errores, los corrigen rápidamente. El mejor gobierno es un gobierno pequeño, y la regulación lo único que hace es obstaculizar la innovación. Los bancos centrales deberían ser independientes y concentrarse únicamente en mantener baja la inflación. Hoy, incluso el gurú de esa ideología, Alan Greenspan, presidente de la Junta de la Reserva Federal durante el período en que prevalecieron esas ideas, ha admitido que había un fallo en su razonamiento; pero su confesión llegaba demasiado tarde para los muchos que han sufrido a consecuencia de ello».<sup>109</sup>

Este diagnóstico de la crisis es compartido asimismo por SKIDELSKY (2009), quien entiende que la causa principal reside singularmente en las ideas equivocadas de los economistas de la Nueva Economía Clásica, gracias a las cuales se legitimó la *desregulación* del sistema financiero, lo que provocó la explosión del crédito y su posterior crisis:

«... creo que la causa esencial de la presente crisis se encuentra en el fracaso intelectual de la economía. Fueron las ideas equivocadas de los economistas las que legitimaron la desregulación de las finanzas, y fue la desregulación de las finanzas la que llevó a la explosión del crédito que ha producido la crisis del crédito. Es difícil transmitir el daño que ha hecho la escuela, dominante hasta hace poco, de la nueva economía clásica. Pocas veces con anterioridad ha habido mentes tan brillantes dedicadas a ideas tan extrañas. La más disparatada, la que propugna que, en general, todos los que participan en el mercado tienen creencias correctas acerca de lo que les pasará a los precios en un futuro infinito».<sup>110</sup>

La Gran Recesión de 2008 constituye «uno de los fracasos más violentos de la vida económica que se han visto en los últimos cien años», según la opinión de este historiador económico británico de origen ruso, quien además la contempla como la muestra más palpable de un *fracaso intelectual* –esperado– de la economía:

«Con todo, la economía –el estudio científico de la vida económica– ha sido excepcionalmente torpe a la hora de ofrecer explicaciones. De acuerdo con las teorías económicas dominantes, no tendría que haberse producido un

<sup>109</sup> STIGLITZ, J. E.: *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., Prefacio, p. 11-12.

<sup>110</sup> SKIDELSKY, R.: *El regreso de Keynes*, op. cit., Introducción, p. 15.

empeoramiento de esta magnitud. Y no tenemos ni idea de cómo detener las crisis semejantes que nos afecten en el futuro. Si queremos comprender bien ambas cuestiones, necesitamos a John Maynard Keynes.

En cierto modo, era de esperar. Durante veinte años, más o menos, la corriente principal de la economía ha estado dominada por la idea de que los mercados siempre «se vacían». La idea principal era que si los salarios y los precios son completamente flexibles, se emplearía la totalidad de los recursos. Cualquier golpe que recibiera el sistema resultaría en un ajuste inmediato de salarios y precios a la nueva situación.

Reconozcámoslo, esta capacidad de respuesta, que abarcaba todo el sistema, dependía de que los agentes económicos dispusieran de una información perfecta acerca del futuro. Eso es evidentemente absurdo. Pese a ello, la mayor parte de los economistas adscritos a la teoría dominante creían que los actores económicos poseen la información suficiente para conferir a sus teorías una dosis suficiente de realidad.

A raíz del descalabro financiero del pasado otoño [de 2008], el estallido de lo que se dio en llamar «teoría del mercado eficiente» debería haber llegado hasta el cielo, pero creo que no lo ha hecho».<sup>111</sup>

¿Cómo se desencadenaron los acontecimientos, hasta llevarnos a la situación actual? Casi todas las explicaciones comienzan con un intento de comprender los orígenes de la *quiebra bancaria*, en donde la explicación más conocida es la del fracaso de los bancos a la hora de «gestionar» los nuevos «riesgos» planteados por la «innovación financiera», como apunta SKIDELSKY (2009):

«La afirmación de Alan Greenspan de que la crisis se había originado al «poner un precio demasiado bajo al riesgo a nivel mundial» constituía la expresión más sucinta de esta opinión. Según esta interpretación, la crisis bancaria –y de ahí la recesión mundial a la que ha conducido– fue causada por el fallo técnico de los modelos de gestión del riesgo, y particularmente de su incapacidad para gestionar el «riesgo sistémico». Se prestó una particular atención al papel del mercado americano de hipotecas *subprime* como origen de los denominados «activos tóxicos» que llegaron a dominar los balances de los bancos. Los primeros remedios para la recesión se centraron en «sacar de apuros» a los bancos, o refinanciarlos, de manera que pudieran comenzar a prestar de nuevo.

Rondando en el fondo de la explicación estaba el tenue esbozo de un fallo de política. Dicha explicación se presentaba en dos versiones, que el columnista Martin Wolf ha etiquetado como las teorías del «exceso de oferta de dinero» y del «exceso de ahorro». La primera de ellas acusa a Alan

<sup>111</sup> SKIDELSKY, R.: *El regreso de Keynes*, op. cit., Introducción, p. 13.



Greenspan, presidente de la Reserva Federal en los años decisivos hasta 2005, de haber mantenido el dinero demasiado barato durante demasiado tiempo, y permitir con ello una burbuja que bombeó hasta su estallido. La segunda argumenta que fue el exceso de ahorro chino, y no Greenspan, lo que provocó la orgía de gasto americana alimentada por deuda».<sup>112</sup>

En efecto, en los años previos a esta crisis, la Reserva Federal decidió mantener una política monetaria de bajos tipos de interés, lo que condujo en Estados Unidos hacia una *burbuja inmobiliaria*. Este fenómeno se prodigó igualmente en otros países del mundo, y entre ellos España, en donde también fue alimentado por un cambio normativo en la *Ley del suelo*<sup>113</sup>, al objeto de facilitar la construcción de nuevas viviendas. Pero esa no era precisamente la forma más eficiente de asignar los recursos financieros escasos, con el fin de alcanzar una prosperidad sostenida, como argumenta STIGLITZ (2010):

«... el dinero barato puede conducir a un auge de la inversión en maquinaria y equipo, a un fuerte crecimiento y a una prosperidad sostenida. Ésa no es la forma en que *se supone* que se comportan los mercados. Los mercados *supuestamente* han de asignar el capital a su uso más productivo. Pero históricamente ha habido numerosos casos en que los bancos han utilizado el dinero de otros para dedicarse a asumir excesivos riesgos y a prestar dinero a quienes no pueden devolverlo. Ha habido repetidos casos en que ese tipo de política crediticia ha dado lugar a burbujas inmobiliarias».<sup>114</sup>

Precisamente por esta razón, la de evitar las burbujas inmobiliarias, ya estaría justificada la existencia de una *regulación del sistema financiero*. Aunque también existen otras importantes razones, tales como la de garantizar la estabilidad del sistema financiero, que resulta imprescindible para el logro de un crecimiento económico sostenible; y, particularmente, la de impedir que los bancos pudieran explotar a las personas más vulnerables (como las personas analfabetas, o los pobres con reducidos recursos económicos).

La *burbuja inmobiliaria* se asentó en el proceso de *titulización*, que fue diseñado de un modo *fraudulento* por las instituciones financieras del sector hipotecario de los Estados Unidos, con el propósito inmediato de saquear a los pobres, como expone STIGLITZ (2010):

«Las intrigas y la forma de hacer negocios del sector hipotecario en Estados

<sup>112</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte: La crisis, cap. 1, p. 21-22.

<sup>113</sup> En particular, el artículo 10 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, establece que: «El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable».

<sup>114</sup> STIGLITZ, J. E.: *El fraude de las hipotecas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 4, p. 116-117.

Unidos serán recordadas como el gran fraude de principios del siglo XXI. Tener un hogar en propiedad siempre ha sido un elemento característico del sueño americano, y en realidad una aspiración en todos los lugares del mundo. Cuando los bancos y las compañías hipotecarias estadounidenses empezaron a ofrecer hipotecas baratas, muchas personas se apresuraron a intentar conseguir una parte del pastel. Millones de personas suscribieron hipotecas que no podían permitirse. Cuando los tipos de interés empezaron a subir, esas personas perdieron sus hogares y cualquier capital que hubieran aportado.

Este desastre de la vivienda tuvo repercusiones a nivel nacional y en el extranjero. A través de un proceso conocido como titulización, las hipotecas habían sido divididas en tramos, empaquetadas y reempaquetadas, y colocadas a todo tipo de bancos y de fondos de inversión por todo el país. Cuando el castillo de naipes finalmente se desmoronó, se llevó consigo a algunas de las instituciones más venerables: Lehman Brothers, Bear Stearns y Merrill Lynch. Pero las dificultades no se detuvieron en las fronteras de Estados Unidos. Estas hipotecas titulizadas, muchas de ellas vendidas por todo el mundo, resultaron ser tóxicas para bancos y fondos tan remotos como el norte de Noruega, Bahrein y China».<sup>115</sup>

El cobro de múltiples comisiones vinculadas a la titulización, generó unos ingentes beneficios y unas primas desorbitantes para los banqueros, que terminaron por desvirtuar su propia conducta:

«En última instancia, los instrumentos financieros que los bancos y los prestamistas emplearon para explotar a los pobres fueron también la causa de su propia destrucción. Los extravagantes instrumentos estaban diseñados para sacarle al prestatario todo el dinero posible. El proceso de titulización sostenía unas comisiones ilimitadas, estas comisiones sostenían unos beneficios sin precedentes y los beneficios sin precedentes generaban unas primas inauditas, y todo ello cegó a los banqueros. Puede que sospecharan que era demasiado bueno para ser cierto. Y lo era. Puede que sospecharan que era insostenible –y de ahí la premura para conseguir todo lo que pudieran lo más rápido posible–, y era insostenible. Algunos no fueron conscientes de las víctimas hasta que el sistema se desmoronó. Aunque las cuentas bancarias de muchos directivos del sector financiero se han visto enormemente reducidas, muchos han salido beneficiados del caos con millones de dólares (en algunos casos, con cientos de millones de dólares)».<sup>116</sup>

<sup>115</sup> STIGLITZ, J. E.: *El fraude de las hipotecas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 4, p. 113.

<sup>116</sup> STIGLITZ, J. E.: *Ibidem*, p. 115-116.

Por lo tanto, las conocidas como «hipotecas basura» (o «hipotecas *sub-prime*»), que fueron concedidas fundamentalmente por los bancos a familias de ingresos reducidos y carentes de historial crediticio (y también a los «ninjas», que eran aquellos solicitantes de préstamos para la vivienda sin ingresos y sin trabajo), entraron en el flujo del sistema bancario mundial a través de la *titulización*, repartiéndose de ese modo a un nivel global el elevado riesgo contraído con sus prestatarios.

Un proceso que describe SKIDELSKY (2009) del siguiente modo:

«La titulización es el proceso de reunir en un mismo paquete las hipotecas individuales y, a continuación, dividir las y repartirlas entre diferentes títulos de valores, cortados a medida según las necesidades de los diferentes inversores, que pueden ser vendidos por el banco emisor. De este modo, los riesgos que conllevaba el conceder créditos a prestatarios *sub-prime* quedaban muy repartidos. Los inversores del mundo entero, sedientos de «aumento del rendimiento» se lanzaron sobre estos caramelos envenenados, garantizados por la clasificación de riesgo del grado de inversión y asegurados por permutas de riesgo crediticio, para contrarrestar los históricos bajos tipos de interés de los bonos gubernamentales. Su facilidad de comercialización incrementó de forma enorme las posibilidades de apalancamiento, o de crédito, de sus titulares y, por tanto, condujo directamente al incremento de la deuda».<sup>117</sup>

En este proceso de *titulización* había múltiples partes involucradas, desde los bancos que concedían las hipotecas hasta las *agencias de calificación* de riesgos, lo que implicaba la creación por el sistema financiero de los incentivos necesarios para que cada una de ellas cumpliera con su papel en «el gran engaño» —siguiendo a STIGLITZ (2010)—, que estaba basado, a su vez, en la «teoría del tonto aún mayor»:

«El proceso de titulización involucraba a una larga cadena. Los originadores de las hipotecas creaban las hipotecas, que eran agrupadas por los bancos de inversión, que a su vez las reempaquetaban y las convertían en nuevos títulos. Los bancos mantenían algunos de esos títulos fuera de sus balances, en forma de vehículos de inversión estructurada (SIV en sus siglas en inglés), pero la mayoría las trasladaban a los inversores, incluidos los fondos de pensiones. Para comprar los títulos, los gestores de los fondos de pensiones tenían que estar seguros de que los títulos que estaban comprando eran seguros, y las agencias de calificación crediticia jugaron un papel crucial certificando su seguridad. Los mercados financieros crearon una estructura de incentivos que garantizaba que cada uno de los eslabones de esta cadena desempeñara con entusiasmo su papel en el gran engaño.

<sup>117</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 25.

Todo el proceso de titulización dependía de la gran teoría del tonto aún mayor, que afirmaba que siempre habría un tonto al que se le podrían vender las hipotecas tóxicas y los peligrosos pedazos de papel que se basaban en ellas. La globalización había destapado todo un mundo de tontos; muchos inversores del extranjero no comprendían el peculiar mercado hipotecario estadounidense, en especial la idea de las hipotecas sin garantía personal. Sin embargo, ese desconocimiento no fue óbice para que se lanzaran a comprar esos títulos». <sup>118</sup>

Evidentemente, las *agencias de calificación* de riesgos tampoco hicieron bien su trabajo, que no es otro que el de calificar la deuda de cualquier emisor. Standard & Poor's, por ejemplo, mantuvo la máxima calificación crediticia (triple A) a Lehman Brothers justo hasta el día que quebró; al igual que a enormes paquetes de *hipotecas basura*. Por lo tanto, las agencias no suministraron la información correcta, precisa y necesaria para que los agentes del mercado hubieran podido adoptar unas decisiones adecuadas de inversión, al pasar por alto los perversos incentivos que entonces movilizaban tanto a los banqueros, como a los bancos; además de haberse enterado demasiado tarde de la verdadera situación del mercado financiero, provocando así su desacreditado comportamiento cuantiosas pérdidas a innumerables operadores. ¿Cómo se explica este singular comportamiento de las agencias, que daban la máxima calificación crediticia a bancos en quiebra, y a los activos tóxicos? Según la opinión de STIGLITZ (2010), la verdadera respuesta reside en los incentivos de las propias agencias:

«Para explicar la deficiente actuación de las agencias de calificación, tenemos que volver sobre los incentivos: igual que todo el mundo en el sector, los incentivos de dichas agencias estaban distorsionados; tenían sus propios conflictos de intereses. Quienes les pagaban eran los bancos que originaban los títulos que se le pedía que calificaran. Puede que Moody's y Standard & Poor's, entre otros, no comprendieran el riesgo, pero sí comprendían los incentivos. Tenían un incentivo para complacer a quienes les pagaban. Y la competencia entre las agencias de calificación simplemente empeoró las cosas: si una agencia de calificación no daba la nota que se pedía, los bancos de inversión podían recurrir a otra. Era una carrera hacia el fondo». <sup>119</sup>

La fuerte expansión registrada en la titulización de estos créditos hipotecarios –sobre todo, a partir del año 2000– obedeció fundamentalmente a la *desregulación* del sistema financiero estadounidense, lo que posibilitó la explotación de los propietarios de viviendas, al transformarse los préstamos hipotecarios de alto riesgo (una serie de *hipotecas basura*) en títulos avalados por la máxima calificación

<sup>118</sup> STIGLITZ, J. E.: *El fraude de las hipotecas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 4, p. 128-129.

<sup>119</sup> STIGLITZ, J. E.: *Ibidem*, p. 129-130.

crediticia (AAA). También se propició con esta medida un aumento excesivo del endeudamiento y del grado de apalancamiento financiero de los grandes bancos globales. Siguiendo a SKIDELSKY (2009), cabe señalar la confluencia de tres importantes medidas de política desreguladora, que fomentaron la avaricia en el mundo de las finanzas:

«[La] revocación, en Estados Unidos, en 1999 de la ley Glass-Steagall de 1933, que prohibía a los bancos minoristas emprender actividades inversoras tales como asegurar o vender títulos; la decisión de la administración Clinton de no regular las permutas de riesgo crediticio (*credit default swaps*, CDS); y la decisión, en el año 2004, de la US Securities and Exchange Commission (el equivalente de la CNMV) de permitir que los bancos aumentaran su grado de apalancamiento –la relación entre el total del pasivo y el valor neto– de 10:1 a 30:1. Los acuerdos de Basilea de 1992 y 2004 intentaron controlar las consecuencias de la desregulación financiera estableciendo un máximo y un mínimo de grado de apalancamiento para los bancos globales.

Sin embargo, las definiciones de «capital» y «activos» quedaron lo suficientemente imprecisas como para que los bancos pudieran jugar con las regulaciones, transformando los préstamos hipotecarios de alto riesgo en títulos calificados con la triple A, e hinchando sus medidas de capital. Esto explica el misterio de por qué «los bancos se vieron atrapados con enormes cantidades de deuda hipotecaria titularizada cuando el quid de la titulización –convertir activos en títulos– radica en poder vender préstamos». Aún hoy no está claro cómo pudieron mantenerse tantos billones de estos activos tóxicos en los balances de las instituciones financieras, quién los poseía, o cuánto valían.

Nunca en la historia de las finanzas se había otorgado un espacio tan grande a la avaricia. La dependencia de la estructura completamente desmantelada respecto de los crecientes precios de las casas raramente se puso de manifiesto. Si el mercado de viviendas comenzaba a fallar, estas garantías de papel se convertirían, como predijo Warren Buffett en 2002, «en armas financieras de destrucción masiva».<sup>120</sup>

En realidad, fueron los poderosos intereses financieros de la banca los que estuvieron detrás de la derogación de la Ley Glass-Steagall –como resultado de la aprobación de la Ley Gramm, en noviembre de 1999. Esta medida facilitó las condiciones para que los bancos pudieran conceder unos préstamos excesivamente arriesgados (y rentables), y para que emprendieran otra serie de actividades de alto riesgo, vinculadas a la propiciada reunión de los bancos comerciales y de inversión. Siendo además –como reseña STIGLITZ (2010)– el catalizador de la *concentración bancaria*, en torno a unos grandes bancos cada vez menos competitivos:

<sup>120</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 25-26.

«El 12 de noviembre de 1999, el Congreso aprobó la Ley Gramm-Leach-Bliley [Ley de Modernización de los Servicios Financieros], que fue la culminación de años de esfuerzos de los lobbies de la banca y los sectores de servicios financieros para reducir la regulación en su sector. Encabezada en el Congreso por el senador Phil Gramm, la ley representó un éxito largamente buscado por los megabancos: la revocación de la Ley Glass-Steagall...

Tal vez las regulaciones de la época de la Gran Depresión no eran las apropiadas para el siglo XXI, pero lo que se requería era adaptar, no dismantelar, el sistema regulatorio existente a las nuevas realidades, incluido el riesgo más elevado que representaban los derivados y la titulización...

La consecuencia más importante de la revocación de la Ley Glass-Steagall fue indirecta. Cuando la revocación unió los bancos de inversión y los bancos comerciales, la cultura de la banca de inversión se impuso. Había demanda de un tipo de rendimientos elevados que sólo se podían obtener con un alto grado de apalancamiento y asumiendo enormes riesgos. Hubo otra consecuencia: un sistema bancario menos competitivo y más concentrado dominado por bancos cada vez mayores. En los años posteriores a la aprobación de la Ley Gramm, la cuota de mercado de los cinco mayores bancos pasó del 8 por ciento en 1995 al 30 por ciento actual. Una de las características del sistema bancario estadounidense había sido el alto nivel de competencia, con miles de bancos sirviendo a diferentes comunidades y diferentes nichos de mercado. Esa fortaleza se estaba perdiendo al tiempo que emergían nuevos problemas».<sup>121</sup>

Los partidarios de la desregulación financiera no consideraron entonces (¿o sí?) los peligros asociados a la excesiva asunción de riesgos por los bancos, como resultado de una política de créditos muy arriesgada; ni los incentivos perversos y las malas prácticas bancarias que se estaban aplicando. Siendo relevante, además, que este afán desregulador se produjera justo en el momento en que «los peligros de una excesiva asunción de riesgos estaban aumentando debido a los nuevos productos financieros».<sup>122</sup>

En Estados Unidos, los precios de las viviendas «aumentaron un 124 por ciento entre 1997 y 2006», estando relacionado la mitad del crecimiento económico con el sector de la construcción en el año 2005. Además, el precio medio de una vivienda, que «durante mucho tiempo estuvo rondando en torno al triple del salario medio, en 2006 fue 4,6 veces el salario medio», según la estimación de SKIDELSKY (2009); quien señala a dos factores impulsores de esta *burbuja*

<sup>121</sup> STIGLITZ, J. E.: *La avaricia rompe el saco*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 6, p. 206-207.

<sup>122</sup> STIGLITZ, J. E.: *El fraude de las hipotecas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 4, p. 119.



*inmobiliaria*: la ampliación de las actividades crediticias a ciertas instituciones respaldadas por el Estado, y la práctica de instituciones privadas del mercado hipotecario, de ampliar su clientela con los «ninjas» (una vez agotada la demanda de hipotecas dentro de la clase media), a los que concedieron los célebres créditos *sub-prime*:

«En primer lugar, la administración Clinton alentó a las instituciones respaldadas por el gobierno –caso, por ejemplo, de Fannie Mae, creada en 1938 con el propósito de permitir el acceso de los grupos de bajos ingresos al crédito hipotecario– a que ampliaran sus actividades crediticias. En segundo lugar, las entidades privadas concedentes de créditos hipotecarios, tras agotar la demanda de hipotecas entre la clase media, empezaron a absorber «Ninjas», solicitantes de créditos sin ingresos, sin trabajo, y sin activos, atraídos por los tipos de interés de incentivo: tipos de interés introductorios muy bajos, casi cero, y variable (*adjustable-mortgage rate*, ARM) que se incrementarían bruscamente una vez transcurridos uno o dos años. Con el nivel de morosidad en mínimos históricos entre 2003 y 2005, parecía que esta ampliación de los créditos hipotecarios tenía escaso riesgo, aun cuando una tercera parte de los créditos *sub-prime*, hipoteca concedida a familias de bajos ingresos y sin historial crediticio, se concedieran por el 100 por ciento o más, del valor de la vivienda, y por un valor seis veces superior a los ingresos anuales del prestatario. En 2006, más de una quinta parte de las nuevas hipotecas, unos 600 millones de dólares, eran *subprime*».<sup>123</sup>

Pero los verdaderos problemas en el *mercado inmobiliario* estadounidense se presentaron a partir de 2005, tanto con el aumento de los *tipos de interés* (que elevó el coste del endeudamiento), resultado de las decisiones de política monetaria de la Reserva Federal para el control de la inflación; como con el descenso en el *precio* de las viviendas. Lo que provocó cuantiosos impagos, liquidaciones y pérdidas en el segmento de las *sub-prime*, afectándose así a la propia estabilidad de los bancos:

«Entre junio de 2004 y julio de 2006, la Reserva Federal, tratando de amortiguar la inflación y devolver los tipos de interés a corto plazo a un nivel más normal, elevó el tipo de interés de los fondos federales del 1 al 5,25 por ciento, y lo mantuvo ahí hasta agosto de 2007. Los precios de las viviendas comenzaron a disminuir a mediados de 2006. Desde 2007 los impagos y la liquidación de préstamos en el sector de *subprimes* estadounidense empezaron a aumentar. Las pérdidas en *subprime* fueron en 2007 una «bala que hirió de gravedad a los bancos». Ello demolió sus modelos de riesgo. David Varrar, Chief Financial Officer del banco de inversiones más selecto de Wall Street, Goldman Sachs, dijo al *Financial Times*, en agosto de 2007, que su equipo estaba viendo cosas que superaban una desviación estándar de

<sup>123</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 23-24.

25 durante varios días consecutivos, o, en otras palabras, acontecimientos que, de acuerdo con su modelo, sólo podían ocurrir cada  $10^{140}$  años. Lo absurdo de esta afirmación lo captó muy bien el cálculo de Jon Danielsson; por tanto, Goldman Sachs había sufrido una pérdida en uno de cada catorce universos, durante varios días seguidos. En un ámbito más prosaico, también resultó que Moody's, la agencia estadounidense de calificación del crédito, había estado otorgando incorrectamente la calificación de «triple A» a miles de millones de dólares en productos estructurados a causa de un error de codificación en su modelo».<sup>124</sup>

Los responsables de Wall Street creyeron que reempaquetando las hipotecas de alto riesgo y colocándolas entre numerosos inversores se estaban protegiendo a sí mismos, al minimizar los riesgos, según STIGLITZ (2010). Uno de ellos, el presidente de Citigroup, incluso sostuvo que los banqueros no fueron los únicos responsables de los problemas financieros:

«Dick Parsons, el presidente de Citigroup, ejemplifica el punto de vista de los banqueros: «Aparte de los bancos, había poca supervisión reguladora, se fomentaban los créditos a prestatarios no cualificados y la gente suscribía hipotecas o créditos con garantía hipotecaria que no podían permitirse».

Directivos como Parsons le echan la culpa a los prestatarios por comprar casas que no podían permitirse, pero muchos de esos prestatarios eran financieramente analfabetos y no comprendían dónde se estaban metiendo. Eso es especialmente cierto en el mercado de hipotecas de alto riesgo, que se convirtió en el epicentro de la crisis. Las hipotecas de alto riesgo eran hipotecas concedidas a individuos que estaban menos cualificados que aquéllos a quienes se concedían hipotecas «convencionales», por ejemplo debido a unos ingresos bajos o inestables... En algunos casos, los resultados fueron literalmente mortíferos. Se produjeron suicidios y rupturas matrimoniales a medida que los prestatarios de todo el país descubrían que los bancos vendían sus casas bajo sus pies... Millones de estadounidenses pobres han perdido o están perdiendo sus hogares –según una estimación, 2,3 millones sólo en 2008–. (En 2007, hubo ejecuciones de hipotecas contra casi 1,3 millones de propiedades). El ciber sitio de Moody's, *Economy.com*, pronosticaba que un total de 3,4 millones de propietarios de viviendas no lograrían pagar sus hipotecas en 2009, y 2,1 millones perderían sus hogares. Se espera que a muchos millones más les ejecuten sus hipotecas de aquí a 2012».<sup>125</sup>

Como resultado de la desregulación bancaria, estos acontecimientos

<sup>124</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 24-25.

<sup>125</sup> STIGLITZ, J. E.: *El fraude de las hipotecas*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 4, p. 114-115.

terminaron provocando un colapso de los balances de los bancos (en el lado de la inversión), además de un serio problema de *liquidez*, como expone SKIDELSKY (2009):

«Los bancos de inversión siempre han tomado dinero prestado a corto plazo y han prestado a largo plazo. Pero la desregulación bancaria a escala mundial –notablemente en Estados Unidos, tras la revocación de la Glass-Steagall Act en 1999– permitió a los bancos comerciales convertirse también en bancos de inversión. Así fue como invirtieron el dinero de sus depositantes y se convirtieron en especuladores altamente apalancados en los títulos de nuevo desarrollo, con un *orgullo desmesurado* debido a la fe que tenían en sus modelos de «gestión del riesgo». Ahora las inversiones se habían convertido en ilíquidas y fue necesario el endeudamiento de los bancos en los mercados al por mayor monetarios –o interbancarios– para devolver o refinanciar lo que se debía. Los bancos se estaban encontrando con dificultades crecientes para obtener dinero fresco de otros bancos. La congelación del crédito se difundió desde el mercado al por mayor hasta el mercado al por menor: desde los bancos hasta sus clientes. El escenario estaba dispuesto para un clásico deslizamiento a la baja, desde las quiebras de bancos a las de los mercados de materias primas y de valores, llegando a un declive de la economía real».<sup>126</sup>

Los bancos más débiles (tales como BNP Paribas, Northern Rock, o Bear Stearns) quedaron pronto al descubierto, debido a su falta de liquidez; pero una vez entrado el otoño de 2008, la crisis financiera fue derivando hacia un «pánico clásico», que acabó en la quiebra –entre otras instituciones– de Lehman Brothers:

«En un primer momento, las instituciones se vieron presas del pánico y bloquearon su liquidez, seguidas por los inversores individuales, nerviosos por la cascada de malas noticias. En el cuarto trimestre de 2008, todos los nombres famosos de la banca de inversión estadounidense comenzaron a caer. El 7 de septiembre el gobierno estadounidense se hizo cargo de las aseguradoras hipotecarias Fanni Mae y Freddie Mae después de que la cotización de sus acciones se desplomara, garantizando una deuda de 12 billones de dólares. El 15 de septiembre permitió al banco de inversión privado Lehman Brothers, uno de los nombres más famosos de Wall Street, que fuera a la quiebra, con unas deudas de 600.000 millones de dólares. Se dijo que era la mayor quiebra empresarial de la historia de Estados Unidos. Muchos creían que fue el fracaso del gobierno estadounidense en sacar de apuros a Lehman lo que dio inicio al pánico por alcanzar la salida. Se vendió Merrill Lynch al Bank of America para evitar que corriera la misma suerte. El día después de que se dejara caer a Lehman, el gobierno estadounidense

<sup>126</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 30.

adquirió una participación del 79,9 por ciento en AIG, el mayor emisor de *permutas de riesgo crediticio* del mundo, cuya cotización había caído un 95 por ciento, a cambio de un préstamo de 85.000 millones de dólares. El 21 de septiembre Goldman Sachs, el mayor banco de inversión del mundo, y Morgan Stanley modificaron su estatus legal, pasando de ser bancos de inversión a ser sociedades de cartera, a fin de poder obtener préstamos en la ventanilla de descuento de la Reserva Federal en condiciones más favorables, a cambio de una mayor supervisión gubernamental. El 25 de septiembre se produjo la quiebra de Washington Mutual, que entró en liquidación después de un pánico bancario en el que los clientes retiraron 16.700 millones de dólares». <sup>127</sup>

El análisis realizado por el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, acerca de los factores de vulnerabilidad a los que se enfrentaba el sistema financiero en abril de 2008, derivó las siguientes enseñanzas en materia de política:

- «Hubo una falla colectiva a la hora de dimensionar el grado de apalancamiento de las diversas instituciones –bancos, aseguradores monolínea, entidades respaldadas por el gobierno, fondos de inversión libre (hedge funds)– y de los riesgos relacionados con una corrección desordenada.
- La gestión del riesgo del sector privado, la divulgación de datos, la supervisión del sector financiero y la regulación estuvieron siempre a la zaga de la rápida innovación y transformación de los modelos empresariales, y eso dejó margen para la toma de riesgos excesivos, las suscripciones inadecuadas, los descalses de vencimientos y la inflación de los precios de los activos.
- Se sobreestimó el traslado de los riesgos fuera de los balances de los bancos. Conforme los riesgos han ido materializándose, los balances de los bancos han vuelto a verse sometidos a enormes presiones.
- Pese a las intervenciones sin precedentes de los principales bancos centrales, los mercados financieros permanecen bajo una tensión considerable, agudizada ahora por el empeoramiento del entorno macroeconómico, la capitalización deficiente de las instituciones y un desapalancamiento generalizado». <sup>128</sup>

¿Hasta qué punto estuvieron el sistema financiero y la economía de Estados Unidos -y por extensión, la economía mundial- al borde del colapso?

<sup>127</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 27.

<sup>128</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Informe sobre la estabilidad financiera mundial. Resumen general*, Abril de 2008, p. i-ii. Enlace web:

<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/gfsr/2008/01/pdf/sums.pdf>

«Paul Kanjorski (congresista demócrata por Pensilvania y presidente del Subcomité de Mercados de Capitales) ofreció en la televisión un melodramático relato del inminente cataclismo de los bancos estadounidenses en la estela de la quiebra de Lehman. Las afirmaciones de Kanjorski eran una repetición de un relato de los acontecimientos que le habían hecho el secretario estadounidense del Tesoro, Henry Paulson, y el presidente de la Reserva Federal, Bernard Bernanke:

El jueves [18 de septiembre de 2008], a las 11 de la mañana, la Reserva Federal advirtió una enorme disminución de las cuentas del mercado monetario en Estados Unidos, [el dinero] por valor de 550.000 millones de dólares fue retirado en cuestión de una hora o dos. El Tesoro abrió su ventanilla para ayudar e inyectó unos 105.000 millones de dólares en el sistema, pero pronto se dio cuenta de que no podía detener la marea. Estábamos teniendo una afluencia masiva electrónica en los bancos. Ellos decidieron suspender la operación, cerrar las cuentas monetarias y anunciar una garantía de 250.000 dólares por cuenta, de manera que no se produjera más pánico.

Si no lo hubieran hecho, estimaban que a las 2 de esa tarde habrían sido retirados 5,5 billones de dólares del sistema del mercado monetario de Estados Unidos, [y esto] habría colapsado toda la economía de Estados Unidos, y en veinticuatro horas se habría desplomado la economía mundial. Habría sido el fin de nuestro sistema económico y de nuestro sistema político tal como lo conocemos.

Por exagerados que parezcan los detalles, es indudable que el pánico se apoderó del Tesoro y de la Reserva Federal en el momento del hundimiento de Lehman. Sin un plan completo de rescate «puede que el lunes no tengamos economía», dijo el presidente de la Reserva Federal, Ben Bernanke, al Congreso el jueves 18 de septiembre. Mervin King, gobernador del Banco de Inglaterra, declaró que «desde el inicio de la primera guerra mundial nuestro sistema bancario no había estado tan cerca del colapso».<sup>129</sup>

El gobierno estadounidense decidió entonces comprar los *activos tóxicos*, mediante un plan de rescate denominado TARP, dirigido a “limpiar” los balances de los bancos, y a inyectar liquidez al sistema:

«El primer paquete de medidas de rescate a escala nacional se produjo el 25 de septiembre, cuando el secretario estadounidense del Tesoro, Henry Paulson, anunció un plan de rescate de 700.000 millones de dólares, el Troubled Asset Relief Programme (TARP, programa de ayuda para activos

<sup>129</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 28.

con problemas), para adquirir activos en dificultades; a éste le siguió la promesa de la Reserva Federal de facilitar 600.000 millones de dólares con la misma finalidad. Pero la lista de quiebras continuó: Wachovia, Pentagon Capital Management, Peloton Partners, Drake, Andor Capital Management Sowod, G0 Capital, RedKite, RAB Capital PLC».<sup>130</sup>

Pero el plan de rescate TARP se presentó en el Congreso sin ninguna exigencia de un control (político o judicial) posterior a los bancos perceptores de la subvención pública, como critica STIGLITZ (2010), quien apunta a una gigantesca redistribución de los recursos desde el bolsillo de los contribuyentes hasta las cuentas de los bancos y de sus amigos:

«El verdadero indicio de que algo se estaba torciendo llegó cuando Paulson acudió al Congreso y presentó un decreto de tres páginas que le daba un cheque en blanco por valor de 700.000 millones de dólares, sin supervisión del Congreso ni revisión judicial. En mi condición de economista jefe del Banco Mundial, yo ya había visto estratagemas de este tipo. Si eso hubiera ocurrido en una república bananera del Tercer Mundo, habríamos sabido lo que estaba a punto de ocurrir: una gigantesca redistribución desde los contribuyentes a los bancos y a sus amigos...

Naturalmente, Wall Street estaba encantada con el programa para comprar los activos tóxicos. ¿A quién no le gustaría descargar su basura sobre el gobierno a unos precios inflados? Los bancos habrían podido vender en aquel momento muchos de estos activos en el mercado abierto, pero no a los precios que ellos hubieran querido».<sup>131</sup>

A estos programas de rescate bancario (así como de los banqueros y de los accionistas), a costa de los contribuyentes, les siguieron otras propuestas dirigidas a recapitalizar los bancos por la vía de la «inyección de capital», sin que aquéllos tuvieran ni siquiera el derecho a conocer el destino otorgado por los bancos a su dinero:

«Había varias razones para pensar que era importante dar más capital a los bancos, a fin de recapitalizarlos. Una de ellas era la esperanza de que al hacerlo, los bancos prestarían más. La otra era una lección aprendida en los años ochenta: los bancos descapitalizados son un riesgo para la economía...

Efectivamente se inyectó liquidez para proteger a los bancos, y cuando necesitaron más dinero, se inyectó aún más liquidez. A cambio, los contribuyentes recibieron acciones preferentes y unas cuantas opciones (derechos a adquirir las acciones), pero se les engañó en el trato...

<sup>130</sup> SKIDELSKY, R.: *Ibídem*, p. 28-29.

<sup>131</sup> STIGLITZ, J. E.: *El gran atraco estadounidense*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 5, p. 163-164.



Y lo que es peor, incluso cuando los contribuyentes estadounidenses se convirtieron en el principal propietario de algunos bancos, el Departamento del Tesoro de Bush (y posteriormente de Obama) se negó a ejercer ningún tipo de control. El contribuyente estadounidense aportó cientos de miles de millones de dólares y ni siquiera obtuvo el derecho a saber en qué se gastaba el dinero, ni mucho menos tener voz en lo que hacían con él los bancos». <sup>132</sup>

Y mientras tanto, la *avaricia* de los banqueros pareció no tener límites (una vez aceptado el supuesto de que en una economía de “libre” mercado, cada individuo sólo persigue su propio interés):

«Pero ni siquiera el hundimiento del sistema moderó la avaricia de los banqueros. Cuando el gobierno aportó a los bancos dinero para recapitalizarse y asegurar el flujo de crédito, por el contrario lo utilizaron para pagarse a sí mismos primas de récord –¡por unas pérdidas de récord!–. Nueve prestamistas que conjuntamente tuvieron pérdidas de 100.000 millones de dólares recibieron 175.000 millones en dinero de rescate a través del TARP, y pagaron casi 33.000 millones en primas, incluyendo más de 1 millón de dólares por cabeza a casi cinco mil empleados. Otra parte del dinero se empleó para pagar dividendos, que supuestamente son un reparto de los beneficios entre los accionistas. En este caso, sin embargo, no había beneficios, sólo ayudas del gobierno». <sup>133</sup>

En síntesis, la Gran Recesión ha contemplado cómo el *gobierno* asumía una *nueva función*: la de «asumidor del riesgo de último recurso», tal y como la define STIGLITZ (2010). Pero esto constituye una seria amenaza para la futura protección pública de las personas, a causa de la ampliación de las redes de seguridad pública hacia las sociedades anónimas:

«Cuando los mercados privados estaban al borde de la catástrofe, todo el riesgo se trasladó al gobierno. La red de seguridad debería concentrarse en proteger a los individuos; pero la red de seguridad se amplió a las sociedades anónimas, en la creencia de que las consecuencias de no hacerlo serían demasiado terribles. Una vez ampliada, resultará difícil echarse atrás: las empresas sabrán que si son lo suficientemente grandes y [189] si su quiebra representa una amenaza suficiente para la economía –o si disponen de la suficiente influencia política– el gobierno cargará con el riesgo de quiebra. Por esa razón va a ser esencial evitar que los bancos crezcan tanto.

Subsiste, todavía, una posibilidad de que el sistema político estadounidense restablezca un mínimo de confianza en sí mismo. Sí, Wall Street ha utilizado su poder y su dinero para comprar desregulación, seguida rápidamente del

<sup>132</sup> STIGLITZ, J. E.: *El gran atraco estadounidense*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 5, p. 165-166.

<sup>133</sup> STIGLITZ, J. E.: *El fraude de las hipotecas*, en *Caída libre*, op. cit., cap. 4, p. 116.

rescate más generoso en la historia de la humanidad. Sí, el gobierno ha sido incapaz de reestructurar el sistema financiero de forma que se reduzca la posibilidad de una crisis similar y que se refuercen aquellas partes del sistema financiero que estaban realmente haciendo lo que se suponía que debían hacer –gestionar el riesgo y asignar el capital–. Pero, todavía, queda la posibilidad de volver a regular, de corregir los errores del pasado».<sup>134</sup>

Los argumentos esgrimidos para justificar «el gran atraco estadounidense» estaban vinculados a la idea del mantenimiento de la economía de “libre” mercado. Pero el remedio aplicado, en forma de medidas de rescate, se encuentra en las antípodas tanto de dicho sistema económico como de sus incentivos.

La administración Bush (y luego la de Obama) apostaron por el mantenimiento de la *privatización de las ganancias* y, a la par, por la *socialización de las pérdidas* (en caso de “necesidad”).

Estas medidas, sin embargo, no sólo son ineficientes sino que también son injustas, como nos explica STIGLITZ (2010):

«La percepción, y la realidad, de que los paquetes de medidas de rescate eran «injustos» –injustamente generosos con los banqueros, injustamente costosos para los ciudadanos corrientes– ha hecho aún más difícil afrontar la crisis. Se ha convertido en un lugar común decir que detrás de la crisis está la pérdida de confianza en el sistema financiero. Pero la incapacidad del gobierno para acometer un rescate justo ha contribuido a una pérdida de confianza en el gobierno».<sup>135</sup>

La originaria *crisis bancaria* desencadenó a continuación una *crisis económica*, con el consiguiente derrumbe de la economía real, además de una *crisis fiscal* (a causa de la caída en las recaudaciones tributarias, y de la elevación de los gastos públicos, vinculados sobre todo al aumento del desempleo y a los rescates financieros). Los problemas de *liquidez* (primero) y de *solvencia* (después) de los bancos contribuyeron decisivamente a cerrar el grifo del crédito al consumo de los hogares, y del crédito a la inversión de las empresas productivas, frenándose de un modo muy brusco el ritmo de crecimiento económico, y la creación de empleos, tal y como advirtiera el FMI (2008):

«La crisis se está extendiendo más allá del mercado estadounidense de préstamos de alto riesgo (subprime), concretamente, a los mercados inmobiliarios residenciales y comerciales de primera clase, al crédito de consumo y a los mercados de crédito empresarial de alta y baja calidad. El epicentro de la crisis sigue siendo Estados Unidos, habida cuenta de que el mercado de préstamos de alto riesgo de ese país fue el que dio origen a las

<sup>134</sup> STIGLITZ, J. E.: *El gran atraco estadounidense*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 5, p. 188-189.

<sup>135</sup> STIGLITZ, J. E.: *Ibidem*, p. 177.

normas de crédito menos estrictas y el primero en sufrir las complicaciones derivadas de los productos de crédito estructurado. Pero las instituciones financieras de otros países también se han visto afectadas por la misma liberalidad excesiva de las condiciones financieras mundiales, y –en grados distintos– por las deficiencias de los sistemas de gestión del riesgo y de la supervisión prudencial. Los países industriales donde los precios de la vivienda están inflados en relación con los parámetros fundamentales de la economía o donde los balances de las empresas o los hogares soportan más presión también están expuestos a riesgos».<sup>136</sup>

La pérdida de la confianza hundió las cotizaciones de las acciones bancarias, lo que unido a los recortes en los precios de las materias primas, arrastró a la caída generalizada de las bolsas. Los cierres y liquidaciones de empresas posteriores vinieron a elevar el nivel de desempleo en las economías capitalistas a unas cotas muy altas, lo que unido al correlativo recorte observado en los salarios, determinó un creciente empobrecimiento de millones de trabajadores.

En palabras de SKIDELSKY (2009):

«La caída en la economía real se veía venir, sobre todo a medida que el declive en la abundancia de papel, la congelación del crédito y las expectativas de disminución de beneficios reducían el gasto. Enfrentadas con una demanda final que se estaba debilitando, las empresas se encontraron con un exceso de *stocks* y con la incapacidad de financiarlos. Para mantener efectivo redujeron dividendos, empleo, gasto de capital y producción. Se deshicieron de *stocks* y descontaron precios en el cuarto trimestre de 2008».<sup>137</sup>

¿Se pudieron haber hecho las cosas mejor? Lo cierto es que siempre tendremos alternativas a nuestro alcance, como sucede en este caso:

En primer lugar, se podrían haber reestructurado aquellos bancos que precisaban del rescate, en lugar de haberles otorgado una ayuda inmensa -que en una buena medida fue despilfarrada-, y sin garantía de control posterior. En tal caso, habrían salido perdiendo los accionistas (que asumirían así el riesgo de su inversión) y los ejecutivos financieros.

En segundo lugar, se podría haber destinado el importe de tales rescates a la constitución de un grupo de bancos de nueva creación, al objeto de otorgar las líneas de crédito que necesitaba imperiosamente el aparato productivo para poder mantener la estructura económica e incluso para crear nuevos puestos de trabajo. O bien, haberlo suministrado directamente, en forma de inyecciones de capital, en aquellos

<sup>136</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Informe sobre la estabilidad financiera mundial. Resumen general*, op. cit., p. ii-iii.

<sup>137</sup> SKIDELSKY, R.: *¿En qué nos equivocamos?*, en *El regreso de Keynes*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 33.

otros bancos que estuvieron gestionados de una forma correcta durante la crisis financiera, y que cumplieron adecuadamente con su misión.

En tercer lugar, si el objetivo del gobierno hubiera sido la recuperación del crédito para estimular la inversión empresarial y la creación de empleo, la decisión de destinar el importe de los rescates a los «megabancos» habría sido un colosal error desde la óptica económica, en la medida en que tales entidades no estaban centradas, precisamente, en la prestación de servicios financieros a las pequeñas y medianas empresas. En su caso, la ayuda debería haberse dirigido hacia los bancos de una dimensión más reducida y más próxima a las necesidades financieras de este tipo de empresas, que son las más dinámicas a la hora de generar nuevos puestos de trabajo en nuestras economías.

Asimismo, debemos reseñar que la Gran Recesión también ha sido el resultado de una *crisis moral*: más particularmente, de una falta de *responsabilidad moral* de aquellos banqueros negligentes e incompetentes que provocaron la catástrofe, por no respetar las *normas morales* que deben gobernar su conducta. Ésta nunca podrá estar legitimada para poder estafar a los clientes de los bancos, ni para explotarlos cuando acudan a sus oficinas en solicitud de un crédito o de una hipoteca.

Ni siquiera una interpretación «ingenua» del célebre concepto económico de la «mano invisible» de Adam Smith (1776) podría cubrir las *carencias éticas* de los banqueros evidenciadas con la crisis bancaria:

«Una lectura ingenua de Adam Smith pudo sugerir que eximía a los agentes del mercado de tener que plantearse cuestiones morales. Al fin y al cabo, si la persecución del interés propio comporta, a través de la mano invisible, el bienestar de la sociedad, basta con que uno esté seguro de que sigue su propio interés para actuar correctamente. Y el sector financiero aparentemente lo hacía. Pero es obvio que perseguir el propio interés —la codicia— no condujo al bienestar de la sociedad».<sup>138</sup>

Pero, tal y como sentenciara JOAN ROBINSON (1970), en esta doctrina económica del «fundamentalismo del mercado» hay una *falacia* evidente:

«Si la persecución de la ganancia es criterio de conducta correcta, entonces no podemos distinguir entre actividad productiva y robo».<sup>139</sup>

En último término, hemos de concluir que la Gran Recesión de 2008 ha desacreditado de un modo manifiesto, por la vía de los hechos, a la doctrina económica del «fundamentalismo del mercado», que constituyó la base teórica de las

<sup>138</sup> STIGLITZ, J. E.: *Hacia una nueva sociedad*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 10, p. 327-328.

<sup>139</sup> ROBINSON, J.: *Falsos profetas*, en *Libertad y necesidad. Introducción al estudio de la sociedad*, op. cit., cap. XIII, p. 142.

políticas económicas neoliberales que han sido aplicadas en las sociedades capitalistas en el transcurso de las últimas décadas.

Y que con ella finaliza –como sostiene STIGLITZ (2010)– la etapa histórica del «triunfalismo americano»:

«La caída del muro de Berlín en 1989 marcó el final del comunismo como proyecto viable. Los problemas con el comunismo habían sido evidentes durante décadas, pero después de 1989 a nadie le resultó fácil defenderlo. Durante un tiempo, pareció que la derrota del comunismo significaba la victoria segura del capitalismo, especialmente en su forma estadounidense. Francis Fukuyama a principios de los años noventa llegó a proclamar «el fin de la historia», definiendo el capitalismo democrático de mercado como el estadio final del desarrollo social y declarando que toda la humanidad se dirigía ahora inevitablemente hacia esa dirección. En realidad, los historiadores considerarán los veinte años transcurridos desde 1989 como el corto período del triunfalismo de Estados Unidos.

El 15 de septiembre de 2008, fecha de la quiebra de Lehman Brothers, puede ser para el fundamentalismo del mercado (la idea de que los mercados dejados a su libre albedrío pueden proporcionar prosperidad y crecimiento) lo que fue para el comunismo la caída del muro de Berlín. Los problemas de esta ideología eran conocidos antes de esa fecha, pero después nadie pudo defenderla de verdad. Con el colapso de los grandes bancos y las entidades financieras, el subsiguiente desbarajuste y los caóticos intentos de rescate, el período del triunfalismo americano ha terminado. Lo mismo que el debate sobre el «fundamentalismo del mercado». Hoy sólo los ilusos (incluidos muchos conservadores estadounidenses, pero muchos menos en el mundo en desarrollo) afirmarían que los mercados se autocorrigen y que la sociedad puede confiar en el comportamiento autointeresado de los agentes del mercado para asegurar que las cosas funcionan de manera honrada y limpia, y no digamos ya de manera beneficiosa para todos».<sup>140</sup>

<sup>140</sup> STIGLITZ, J. E.: *De la recuperación mundial a la prosperidad mundial*, en *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, op. cit., cap. 8, p. 264.

## 2. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA CLÁSICA Y EN LA ECONOMÍA MARXISTA

### 2.1. EL ESTADO EN EL PENSAMIENTO CLÁSICO: DEL ESTADO MÍNIMO AL DOGMA DEL PRESUPUESTO EQUILIBRADO ANUAL

Desde finales del siglo XVIII y hasta comienzos del siglo XX, predominó una visión filosófica en todas las sociedades más avanzadas de la época, la del *laissez faire*.

La grandeza del período prácticamente comprendido entre las Guerras Napoleónicas y la primera Guerra Mundial consistió precisamente en el hecho - como argumenta VON MISES (1962)- de que «el ideal social a cuya realización dedicaron sus esfuerzos los hombres más eminentes fue el libre comercio, en un mundo en paz de naciones libres. Fue una época de mejoras sin precedentes en el nivel de vida, de una población en rápido crecimiento. Fue la época del liberalismo».<sup>141</sup>

Tales planteamientos liberales constituyeron de hecho una fuerte reacción frente al *absolutismo* y al Mercantilismo de la etapa anterior, e implicaron en la práctica un recorte bastante sustancial de la actividad estatal, como resalta el maestro neoliberal de la Escuela Austríaca:

«El orden social imaginado por la filosofía de la Ilustración asignó la supremacía al hombre de la calle. En su calidad de consumidor, el “hombre llano” [“regular fellow”] fue llamado a determinar, en última instancia, lo que se debe producir, en qué cantidad y de qué calidad, por quién, cómo y dónde; en su calidad de elector, fue soberano en la dirección de las políticas de su país».<sup>142</sup>

Así, el Soberano perdió la tutela y el control de los asuntos económicos “privados”, que ahora pasa a desempeñarse por la nueva figura del empresario. Y a partir de entonces, se le comienza a contemplar «como si fuera un becario de la economía privada», siendo los representantes de ésta «quienes deciden qué tareas han de considerarse como públicas y en qué medida han de realizarse»,<sup>143</sup> como reseña el economista alemán FRITZ NEUMARK (1961).

De esta forma, el poder político es asumido ahora por la *burguesía*, cuyo

<sup>141</sup> VON MISES, L. (1962): *Liberalism. The Classical tradition*, op. cit., *Preface to the english-language edition*, p. xiii.

<sup>142</sup> VON MISES, L.: *Ibidem*.

<sup>143</sup> NEUMARK, F. (1961): *Principios y clases de gestión financiera y presupuestaria: Los principios de la política financiera liberal clásica*, en *Problemas económicos y financieros del estado intervencionista*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964, Parte segunda: Cuestiones financieras, epígrafe II, p. 159. Primera publicación: *Wirtschafts-und-finanzprobleme des interventionsstaates*, Mohr, Tübingen, 1961.



instinto de clase le señalaba la conveniencia de establecer un conjunto de barreras a la expansión del sector estatal, tanto para evitar las *interferencias* como, sobre todo, para prevenir futuros incrementos de los impuestos.

Si bien pueden distinguirse diversas interpretaciones y ciertos principios de política económica con anterioridad a ADAM SMITH, ninguna de ellas tuvieron el carácter de teoría económica general hasta 1776, fecha de publicación de su *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.

La obra de SMITH se caracteriza por el descubrimiento de un *orden natural*, espontáneo, centrado en las mutuas ventajas de la celebración de múltiples intercambios en el mercado entre individuos libres, y en la eficacia del sistema de precios. El fin del sistema económico es la obtención de la máxima riqueza posible, esto es, el aumento del producto social, como evidencia la definición de SMITH (1776):

«LA ECONOMÍA política, considerada como uno de los ramos de la ciencia del legislador o del estadista, se propone dos objetos distintos: el primero, suministrar al pueblo un abundante ingreso o subsistencia, o, hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerles en condiciones de lograr por sí mismos ambas cosas; el segundo, proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos. Procura realizar, pues, ambos fines, o sea enriquecer al soberano y al pueblo».<sup>144</sup>

En el ámbito de la sociedad civil debe prevalecer el *sistema de libertad natural*, en donde cada hombre es libre de modelar su propio destino:

«Proscritos enteramente todos los sistemas de preferencia o de restricciones, no queda sino el sencillo y obvio de la libertad natural, que se establece espontáneamente y por sus propios méritos. Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas».<sup>145</sup>

Libertad individual, libertad de concurrencia, libertad de mercado. Esos eran los nuevos fundamentos del sistema económico; de tal modo que las bases de la sociedad civil se corresponden, en el pensamiento *smithiano*, con las de una *sociedad de mercado*.

<sup>144</sup> SMITH, A. (1776): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1979, Libro cuarto: De los sistemas de economía política, Introducción, p. 377. Primera publicación: *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Printed for W. Strahan, and T. Cadell, Londres, 1776.

<sup>145</sup> SMITH, A.: *De los sistemas agrícolas, o sea de aquellos sistemas de economía política que consideran el producto de la tierra como la única o la principal fuente de renta o de riqueza del país*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro cuarto, cap. IX, p. 612.

El respeto a la *libertad* de los individuos, el “dejen hacer”, posibilita que cada uno de ellos busque de un modo *egoísta* la satisfacción de sus propios y particulares intereses, sin reparar en el bienestar o malestar que sus acciones individuales -en su condición de consumidores o de productores- les reporte a los demás.

En la mayoría de las ocasiones, como señala SMITH (1776), los individuos no obtienen la ayuda de sus semejantes apelando a su benevolencia, sino directamente a su *egoísmo*:

«... el hombre reclama en la mayor parte de las circunstancias la ayuda de sus semejantes y en vano puede esperarla sólo de su benevolencia. La conseguirá con mayor seguridad interesando en su favor el egoísmo de los otros y haciéndoles ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide. Quien propone a otro un trato le está haciendo una de esas proposiciones. Dame lo que necesito y tendrás lo que deseas, es el sentido de cualquier clase de oferta, y así obtenemos de los demás la mayor parte de los servicios que necesitamos. No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas». <sup>146</sup>

Finalmente, el despliegue de la *libre competencia* y del *libre comercio* en todas las actividades productivas y la permanente extensión de la *división del trabajo*, impulsarían hacia un gran aumento global de la producción nacional, según la exposición de SMITH (1776); además de generarse una *opulencia universal* que alcanzaría hasta a las clases sociales más populares:

«La gran multiplicación de producciones en todas las artes, originadas en la división del trabajo, da lugar, en una sociedad bien gobernada, a esa opulencia universal que se derrama hasta las clases inferiores del pueblo. Todo obrero dispone de una cantidad mayor de su propia obra, en exceso de sus necesidades, y como cualesquiera otro artesano, se halla en la misma situación, se encuentra en condiciones de cambiar una gran cantidad de sus propios bienes por una gran cantidad de los suyos; o lo que es lo mismo, por el precio de una gran cantidad de los suyos. El uno provee al otro de lo que necesita, y recíprocamente, con lo cual se difunde una general abundancia en todos los rangos de la sociedad». <sup>147</sup>

<sup>146</sup> SMITH, A.: *Del principio que motiva la división del trabajo*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro primero: De las causas del progreso en las facultades productivas del trabajo y del modo como un producto se distribuye naturalmente entre las diferentes clases del pueblo, cap. II, p. 17.

<sup>147</sup> SMITH, A.: *De la división del trabajo*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro primero, cap. I, p. 14.

El automatismo del sistema de mercado quedaba así garantizado por la eficaz actuación de la «mano invisible», la célebre noción de SMITH (1759) que, además de facilitar la generación de riqueza, tenía la supuesta virtualidad de conseguir una equitativa distribución de los recursos, como se desprende del célebre pasaje de *La teoría de los sentimientos morales*:

«El producto de la tierra mantiene en todos los tiempos prácticamente el número de habitantes que es capaz de mantener. Los ricos solo seleccionan del conjunto lo que es más precioso y agradable. Ellos consumen apenas más que los pobres, y a pesar de su natural egoísmo y avaricia, aunque solo buscan su propia conveniencia, aunque el único fin que se proponen es la satisfacción de sus propios vanos e insaciables deseos, dividen con los pobres el fruto de todas sus propiedades. Una mano invisible los conduce a realizar casi la misma distribución de las cosas necesarias para la vida que habría tenido lugar si la tierra hubiese sido dividida en porciones iguales entre todos sus habitantes, y así sin pretenderlo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad y aportan medios para la multiplicación de la especie. Cuando la providencia distribuyó la tierra entre unos pocos patronos señoriales ni olvidó ni abandonó a los que parecían haber quedado excluidos del reparto. También estos disfrutaban de una parte de todo lo que se produce».<sup>148</sup>

Estamos, pues, en presencia de un nuevo modelo económico que resulta esencialmente *ajeno* a la influencia y supervisión del Soberano, dado que la dinámica de funcionamiento del mecanismo de mercado no requiere de intervenciones exógenas.

Por esta razón se va configurando en esta etapa clásica una especie de «Estado mínimo», que deja a la actividad económica abocada a su propia inercia, y que limita sus actividades específicas a las precisas para el correcto funcionamiento operativo del mercado, y a la provisión pública de seguridad.

Como ya se ha indicado, el Soberano había quedado liberado en esta época de un deber: «la obligación de supervisar la actividad privada, dirigiéndola hacia las ocupaciones más ventajosas a la sociedad»; de modo que ahora debería concentrar su atención, siguiendo a SMITH (1776), en el desempeño exclusivo de tres deberes principales:

«Según el sistema de la libertad natural, el Soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero, defender a la sociedad contra la violencia e

<sup>148</sup> SMITH, A. (1759): *De la belleza que la apariencia de utilidad confiere a todas las producciones artificiosas, y la amplia influencia de esta especie de belleza*, en *La teoría de los sentimientos morales*, Alianza, Madrid, 1997, Parte IV: Del efecto de la utilidad sobre el sentimiento de la aprobación, cap. 1, p. 332-333. Primera publicación: *The theory of moral sentiments*, Printed for A. Millar, London; A. Kincaid and J. Bell, Edinburgh; 1759. La 6ª ed. apareció en 2 vols., en 1790.

invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social».<sup>149</sup>

El segundo *deber* tenía su importancia, porque no debe olvidarse que la constitución del *gobierno civil* obedeció precisamente a la necesidad de emplear el poder de coerción del Estado para garantizar la protección de los derechos de propiedad de los ricos. En palabras de SMITH (1776):

«En todo tiempo se encuentra el rico rodeado de ignorados enemigos, que nunca podrá ver apaciguados, aun cuando no los provoque, y de cuyas injusticias sólo puede protegerle el brazo poderoso del magistrado civil, levantado siempre para castigarlos. En consecuencia, la adquisición de grandes y valiosas propiedades exige necesariamente el establecimiento de un gobierno civil...

El gobierno civil supone una cierta subordinación; pero como su necesidad crece gradualmente con la adquisición de propiedad valiosa, las principales causas que de una manera natural introducen la subordinación, crecen parejamente con el incremento de esa propiedad».<sup>150</sup>

Además, el propio desarrollo económico del comercio y de las manufacturas solo puede florecer en un Estado en donde exista un elevado grado de confianza de la gente en la justicia del gobierno:

«No pueden florecer largo tiempo el comercio y las manufacturas en un Estado que no disponga de una ordenada Administración de justicia; donde el pueblo no se sienta seguro en la posesión de su propiedad; en que no se sostenga y proteja, por obra de la ley, la buena fe de los contratos, y en que no se dé por sentado que la autoridad del Gobierno se esfuerza en promover el pago de los débitos por quienes se encuentran en condiciones de satisfacer sus deudas. En una palabra, el comercio y las manufacturas sólo pueden florecer en un Estado en que exista cierto grado de confianza

<sup>149</sup> SMITH, A.: *De los sistemas agrícolas, o sea de aquellos sistemas de economía política que consideran el producto de la tierra como la única o la principal fuente de renta o de riqueza del país*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro cuarto, cap. IX, p. 612-613.

<sup>150</sup> SMITH, A.: *De los gastos del soberano o de la república*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro quinto: De los ingresos del Soberano o de la República, cap. I, parte II: De los gastos de justicia, p. 629.

en la justicia del Gobierno». <sup>151</sup>

Sobre tales bases, cabe afirmar que detrás de esa visión liberal del «Estado mínimo» existe la convicción de que la iniciativa privada, guiada por la célebre «mano invisible», puede y suele hacer mejor las cosas que el Estado, como criterio o norma general de conducta.

O dicho de otro modo, en esta visión se propone que las posibilidades de intervención deben quedar limitadas al máximo, al contemplarse al gasto público como *improductivo*, al menos de un modo relativo. Por ello, el Estado debería observar las mismas reglas de comportamiento que adoptaría cualquier “prudente padre de familia”, con el fin de limitar el despilfarro y la generación de deudas públicas imprudentes, así como los consumos “improductivos”.

Tampoco se consideraba conveniente ni oportuna la apelación al *crédito público*, debido a que el endeudamiento del Estado podría directamente, o bien reducir y encarecer los recursos disponibles al crédito privado, o bien incrementar las cargas fiscales, e incluso lograr los dos efectos de una forma simultánea.

Como resultado, ahora se pasa a contemplar al *ahorro público* como el mejor exponente de la virtud financiera, en el ámbito de la esfera estatal.

Pero, evidentemente, el ejercicio de las limitadas funciones estatales que se han reseñado implicaba un volumen de gasto público bastante reducido y limitado, de tal manera que el presupuesto de gastos solo representaba una pequeña proporción del producto anual social.

Lo mismo cabe decir de los ingresos coactivos, de los *impuestos*, como proporción de la renta nacional; debido a que la imposición tenía asignada en la Hacienda Pública Clásica una pura finalidad fiscal.

Todo impuesto se habría de pagar aplicando el *principio de igualdad*, según la opinión de SMITH (1776), considerando a las tres fuentes de ingresos (rentas, beneficios y salarios) de los ciudadanos. Desde la perspectiva de la justicia fiscal esto se plasmaría en la obligación, para cada uno de ellos, de contribuir al sostenimiento del Estado en proporción a los ingresos que disfruten bajo su protección:

«Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. Los gastos del Gobierno, en lo que concierne a los súbditos de una gran nación, vienen a ser como los gastos de administración de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, los cuales, sin excepción, están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses. En la observancia o en la

<sup>151</sup> SMITH, A.: *De las deudas públicas*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro quinto, cap. III, p. 808.

omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición. Es necesario tener presente que cualquier impuesto que finalmente se pague por una sola de esas tres fuentes originarias del ingreso, sin afectar a las otras dos, es esencialmente desigual».<sup>152</sup>

Como puede comprobarse, de esa manera tan sólo se pretendía adaptar las cargas fiscales a la capacidad de los contribuyentes, descartándose así la opción de que la política financiera «contribuyera conscientemente a la variación material o la alteración del resultado de los procesos de distribución llevados a cabo en el seno de la economía privada». Mientras que, según observa y compara NEUMARK (1961):

«... en la actualidad, casi todos reconocen que tanto la estructura del plan de gastos como las medidas para la financiación de los mismos operan o deben operar una redistribución de la renta y del capital que tienda a lograr una mayor igualdad en el poder adquisitivo de los individuos».<sup>153</sup>

El insigne maestro de la Economía Política Clásica inglesa, DAVID RICARDO, mostró en su obra *Principios de Economía Política y Tributación* (1817) la preocupación, no sólo por las leyes que regulaban la *distribución de la renta*, sino también por los efectos contractivos de la imposición sobre el capital y sobre la renta, subrayando el desfavorable impacto del conjunto de la tributación sobre el proceso de acumulación de capital:

«No existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de la acumulación. Todos los impuestos inciden ya sea sobre el capital o sobre el ingreso. Si gravan el capital disminuirán proporcionalmente este fondo cuya magnitud viene siempre a regular la importancia de la industria productiva del país. De recaer sobre el ingreso, o bien disminuyen la acumulación o bien obligan a los contribuyentes a ahorrar la cantidad correspondiente al impuesto, disminuyendo proporcionalmente su anterior consumo improductivo de artículos necesarios o de lujo. Algunos impuestos causarán estos efectos en mayor grado que otros. Pero el gran mal de la tributación se encuentra no tanto en la selección de sus objetivos, sino en el monto total de sus efectos de conjunto».<sup>154</sup>

Sobre las bases que ya han sido establecidas, la teoría financiera clásica acabó consolidando el «dogma del equilibrio presupuestario anual», que se

<sup>152</sup> SMITH, A.: *Sobre las fuentes de donde proceden los ingresos públicos y generales de la sociedad*, en *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, op. cit., Libro quinto, cap. II, parte II: De los impuestos, p. 726-727.

<sup>153</sup> NEUMARK, F.: *Principios y clases de gestión financiera y presupuestaria: Introducción*, en *Problemas económicos y financieros del estado intervencionista*, op. cit., Parte segunda, epígrafe I, p. 155.

<sup>154</sup> RICARDO, D.: *Sobre los impuestos*, en *Principios de economía política y tributación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª reimpr., 1973, cap. VIII, p. 115. Primera publicación: *On the principles of political economy, and taxation*, J. Murray, London, 1817.



deducía de las condiciones estipuladas: de un lado, la prescripción de un gasto público reducido; y, de otro, la aplicación de una política impositiva con fines puramente fiscales, orientada por el *principio de neutralidad*. Este inflexible planteamiento se vino aplicando en la etapa clásica como un principio absoluto, y con independencia total de cuál fuera la evolución de la coyuntura económica, ya se atravesara tanto una fase de expansión como de recesión. De esa forma, el presupuesto público terminaba ocasionando un efecto procíclico sobre la coyuntura económica.

Aunque debe destacarse que el fin principal de esta *regla de oro* no consistía en el logro de la estabilidad macroeconómica, habida cuenta de que aún no se habían desarrollado las bases o fundamentos teóricos precisos para comprender todos los efectos simultáneos de los ingresos y de los gastos públicos, así como de sus respectivas composiciones, sobre el nivel general de la actividad económica. Ni tampoco el reducido tamaño del presupuesto público, por otra parte, posibilitaría en su caso esa función. El propósito era, evidentemente, mucho más simple: que la recaudación de impuestos se acomodara al gasto público, fijado a su vez al mínimo nivel posible.

Así quedaba sancionada implícitamente la *limitación al aumento de los impuestos*, con el objeto de evitarse los perjuicios que ocasionarían sobre los individuos y sobre el conjunto de la actividad económica general, al afectarse negativamente tanto al proceso de acumulación de capital, como a las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo.

En definitiva, los principios del pensamiento clásico liberal relacionados con las funciones estatales se resumen en la noción de un Estado mínimo, el dogma del presupuesto equilibrado anual, la aplicación de una política impositiva neutral, y la aversión al crédito público.

## 2.2. EL ESTADO EN EL PENSAMIENTO MARXISTA: EL ESTADO CAPITALISTA COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA CLASE DOMINANTE

La perspectiva eterna del capitalismo tan característica de la Escuela Clásica de Economía en Inglaterra, al igual que de la Fisiocracia<sup>155</sup> en Francia, se

<sup>155</sup> Según el economista y filósofo nazi OTHMAR SPANN, el verdadero fundador de la economía como ciencia sistemática es FRANÇOIS QUESNAY quien, a la par, fue el creador del *individualismo económico*, al que calificó con el nombre de *fisiocracia*, o gobierno de la naturaleza. Partiendo de las concepciones materialistas de su época, QUESNAY quería que «los hechos sociales y morales fuesen considerados tan “naturales” como los físicos, y las leyes que los dominan, como leyes naturales», y además entendió que la persecución del *interés económico*, o el derecho del individuo «de hacer su destino todo lo favorable posible», generaba un *orden natural* basado en leyes naturales, en contraposición al humano *orden positivo*. Vid.: SPANN, O.: *El sistema fisiocrático*, en *Historia de las doctrinas económicas*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, cap. VI, p. 61. Primera publicación: *Die haupttheorien der volkswirtschaftslehre auf dogmengeschichtlicher grundlage*, Quelle & Meyer, Leipzig, 1916.

fundamentó tanto en el «carácter impersonal y automático del orden económico» como en el «prejuicio contra la acción social consciente», siguiendo a PAUL M. SWEEZY (1942):

«La *loi naturelle* de los Fisiócratas, la “mano invisible” de Adam Smith, su fe común en la sabiduría del *laissez-faire* como política económica, todo ello indica la profunda creencia en el carácter impersonal y automático del orden económico. Este prejuicio contra la acción social consciente en los asuntos económicos, que se desarrolló en el siglo XVIII, siguió siendo un rasgo muy prominente de la ideología capitalista hasta hace muy poco».<sup>156</sup>

A diferencia de la Economía Marxista, que pasó a contemplar a las relaciones sociales de producción bajo unas condiciones históricamente determinadas, como explica SWEEZY (1976):

«La economía marxista constituye a la vez una continuación y una ruptura con la economía política clásica inglesa (Adam Smith y David Ricardo). Ambas escuelas tienen en común la teoría del valor trabajo, según la cual las mercancías tienden a intercambiarse en cantidades proporcionales al tiempo de trabajo socialmente necesario incorporado en cada una de ellas. El interés principal de Marx, sin embargo, a diferencia de los clásicos, no se centró en las proporciones cuantitativas del intercambio sino en las relaciones sociales reales que subyacen en estos fenómenos del mercado y quedan enmascarados por ellos. Como ocurre en todo su trabajo teórico, a Marx le interesa penetrar bajo la superficie aparente de los hechos y descubrir su esencia oculta a fin de poder analizarla. Es en este sentido que rompió con sus predecesores y efectuó algunas de sus más profundas y originales aportaciones a la ciencia social».<sup>157</sup>

KARL MARX (1843) especificó con claridad la misión de su trabajo intelectual:

«[Mi tarea] no consiste en la creación de utopías, sino en la crítica de las condiciones sociales y políticas existentes... en la interpretación de las luchas y aspiraciones de la época».<sup>158</sup>

Y en su interpretación de tales condiciones, MARX (1859) pudo apreciar que la realidad social es el resultado de un proceso histórico de cambio permanente, que siempre aparece vinculado a un conjunto de relaciones de

<sup>156</sup> SWEEZY, P. M. (1942): *El problema del valor cualitativo*, en *Teoría del Desarrollo Capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 9ª reimpr., 1977, Primera parte: Valor y plusvalía, cap. II, p. 47. Primera publicación: *The theory of capitalist development: principles of Marxian political economy*, Oxford University Press, New York, 1942.

<sup>157</sup> SWEEZY, P. M.: “Marxian Economics”, en *Monthly Review*, Volume 28, Number 7, December 1976.

<sup>158</sup> MARX, K. (1843): Citado por HARRY WELLINGTON LAIDLER en *A history of socialist thought*, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1927, p. 155.

propiedad determinado:

«... en la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de las fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica y política y a la que corresponden formas sociales determinadas de conciencia. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia. Durante el curso de su desarrollo, las fuerzas productoras de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o, lo cual no es más que su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad en cuyo interior se habían movido hasta entonces. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas que eran, estas reacciones se convierten en trabas de estas fuerzas. Entonces se abre una era de revolución social. El cambio que se ha producido en la base económica trastorna más o menos lenta o rápidamente toda la colosal superestructura. Al considerar tales trastornos importa siempre distinguir entre el trastorno material de las condiciones económicas de producción... y las formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas o filosóficas; en una palabra, las formas ideológicas, bajo las cuales los hombres adquieren conciencia de este conflicto y lo resuelven».<sup>159</sup>

Por lo tanto, son las permanentes transformaciones operadas en la *estructura económica* -o conjunto de relaciones de producción- las que determinan el proceso de vida social. Y el propio cambio del modelo de sociedad no tiene lugar hasta que no hayan sido aplicadas todas las fuerzas productoras contenidas en la vieja sociedad, dando paso así a unas relaciones de producción “nuevas y superiores”:

«Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productoras que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se sustituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones han sido incubadas en el seno mismo de la vieja sociedad».<sup>160</sup>

La acción transformadora del hombre se considera determinante dentro de

<sup>159</sup> MARX, K. (1859): *Contribución a la crítica de la economía política*, editado por ALBERTO CORAZÓN; Comunicación, Madrid, 2ª ed., 1978, Prefacio, p. 42-43. Primera publicación: *Zur kritik der politischen oekonomie. I*, Duncker, Berlin, 1859.

<sup>160</sup> MARX, K.: *Ibidem*, p. 44.

este proceso de cambio social, de modo que la sociedad ahora no solo va a cambiar por las directrices que marca el *orden natural*. Siguiendo a MARX (1869), los hombres pueden llegar a transformar a la sociedad y cambiar su historia, aunque sea dentro de unos márgenes estrechos:

«Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos. Y cuando éstos aparentan dedicarse precisamente a transformarse y a transformar las cosas, a crear algo nunca visto, en estas épocas de crisis revolucionaria es precisamente cuando conjuran temerosos en su auxilio los espíritus del pasado, toman prestados sus nombres, sus consignas de guerra, su ropaje, para, con este disfraz de vejez venerable y este lenguaje prestado, representar la nueva escena de la historia universal».<sup>161</sup>

En su análisis de la vida económica y social característica de la sociedad burguesa, MARX y ENGELS (1848) distinguen y aprecian un proceso de creciente *centralización económica y política*. En la medida en que la burguesía va concentrando la propiedad y los medios de producción, a la par que va aglomerando a la población, en el terreno social se va plasmando un paralelo régimen de centralización política:

«La burguesía va aglutinando cada vez más los medios de producción, la propiedad y los habitantes del país. Aglomera la población, centraliza los medios de producción y concentra en manos de unos cuantos la propiedad.

Este proceso tenía que conducir, por fuerza lógica, a un régimen de centralización política. Territorios antes independientes, apenas aliados, con intereses distintos, distintas leyes, gobiernos autónomos y líneas aduaneras propias, se asocian y refunden en una nación única, bajo un Gobierno, una ley, un interés nacional de clase y una sola línea aduanera».<sup>162</sup>

Y en cada «etapa de avance» efectuada por la burguesía, se llega a alcanzar una «nueva etapa de progreso político», tal como describen MARX y ENGELS (1848) al devenir histórico de la *burguesía*, desde su condición de “clase oprimida” en el feudalismo, hasta el momento de conquistar la *hegemonía política* y crear el *Estado representativo* (que va a servir, fundamentalmente, a sus propios intereses):

<sup>161</sup> MARX, K. (1852): *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, 2ª ed. (1869), El Cid Editor, colección: Carrascalejo de la Jara, Santa Fe (Argentina), 2004, cap. I, p. 17-18. Primera publicación: *Der 18te brumaire des Louis Bonaparte*, en *Die Revolution*, New York, 1852.

<sup>162</sup> MARX, K. y ENGELS, F. (1848): *Manifiesto del Partido Comunista*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013, p. 56.

«A cada etapa de avance recorrida por la burguesía corresponde una nueva etapa de progreso político. Clase oprimida bajo el mando de los señores feudales, la burguesía forma en la “comuna” una asociación autónoma y armada para la defensa de sus intereses; en unos sitios se organiza en repúblicas municipales independientes; en otros forma el tercer estado tributario de las monarquías; en la época de la manufactura es el contrapeso de la nobleza dentro de la monarquía feudal o absoluta y el fundamento de las grandes monarquías en general, hasta que, por último, implantada la gran industria y abiertos los cauces del mercado mundial, se conquista la hegemonía política y crea el moderno Estado representativo. Hoy, el Poder público viene a ser, pura y simplemente, el Consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa».<sup>163</sup>

La propia existencia del Estado no es más que la forma de organización a la que se someten los propios burgueses, como establece MARX (1845), con la única finalidad de garantizar su propiedad y sus respectivos intereses individuales:

«Mediante la emancipación de la propiedad privada con respecto a la comunidad [*Gemeinwesen*], el Estado cobra una existencia propia junto a la sociedad civil y al margen de ella; pero no es tampoco más que la forma de organización a que necesariamente se someten los burgueses, tanto en lo interior como en lo exterior, para la mutua garantía de su propiedad y de sus intereses».<sup>164</sup>

El Estado aparece en escena, según la exposición de SWEEZY (1942), como el resultado de una larga y dura lucha de clases; y en el transcurso de la cual, la *clase dominante* logra imponerse finalmente a las demás clases sociales, estableciendo aquel conjunto de *relaciones de propiedad* que más le beneficia:

«Si preguntamos ahora de dónde viene el estado, la respuesta es que el estado es producto de una larga y ardua lucha en la que la clase que ocupa las posiciones clave en el proceso de producción de la época, consigue prevalecer sobre sus rivales y forma un estado que se encargará de hacer efectivo el conjunto de relaciones de propiedad favorables a sus intereses. En otras palabras, cualquier estado particular es hijo de la clase o las clases de la sociedad que se benefician del conjunto particular de relaciones de propiedad que el estado tiene la obligación de hacer efectivo... Tan pronto hemos abandonado la suposición históricamente insostenible de que la estructura de clase de la sociedad es de algún modo natural o se impone por sí misma, es claro que a cualquier otro resultado le faltarían los prerequisites de estabilidad. Si las clases perjudicadas estuvieran en

<sup>163</sup> MARX, K. y ENGELS, F.: *Manifiesto del Partido Comunista*, op. cit., p. 53.

<sup>164</sup> MARX, K. (1845): *III.11. La actitud del Estado y del derecho hacia la propiedad*, en *Feuerbach*, El Cid Editor, colección: Carrascalejo de la Jara, Santa Fe (Argentina), 2004, p. 151-152. Primera publicación: *Thesen über Feuerbach*, 1845.

posesión del poder del estado, intentarían emplearlo para establecer un orden social más favorable a sus propios intereses, en tanto que la división del poder del estado entre las diversas clases sociales meramente trasladaría el terreno del conflicto al estado mismo». <sup>165</sup>

Además de reconocerse al Estado como un instrumento al servicio de la *clase dominante*, MARX (1845) también considera que todas las demás instituciones sociales se objetivan por medio del Estado, incluyendo a la *ley* y al *derecho*:

«Como el Estado es la forma bajo la que los individuos de la clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de la época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes se objetivan a través del Estado y adquieren a través de él la forma política. De ahí la ilusión de que la ley se basa en la voluntad y, además, en la voluntad desgajada de su base real, en la voluntad *libre*. Y, del mismo modo, se reduce el derecho, a su vez, a la ley» <sup>166</sup>.

Esta teoría política marxista de la *dominación de clase* se diferencia con nitidez de otra teoría del Estado, basada en la *mediación entre las clases*. Según el criterio de SWEEZY (1942), en la primera el Estado es utilizado como un instrumento al servicio de la *clase dominante*; mientras que en la segunda, lo único que se pretende es resolver por su intervención aquellos conflictos que puedan originarse entre las distintas clases sociales:

«En oposición a la teoría del estado que se basa en la mediación entre las clases, tenemos aquí la idea subyacente de lo que ha sido llamado la teoría de la dominación de clase. La primera da por aceptada la existencia de cierta estructura de clase y ve en el estado una institución destinada a conciliar los intereses opuestos de las diversas clases; la última, por otra parte, reconoce que las clases son un producto del desarrollo histórico y ve en el estado un instrumento en manos de las clases dominantes para hacer efectiva y garantizar la estabilidad de la estructura de clase misma.

Es importante advertir que, en lo que concierne a la sociedad capitalista, la “dominación de clase” y la “protección de la propiedad privada” son virtualmente expresiones homólogas. Por consiguiente, cuando decimos con Engels que el fin superior del estado es la protección de la propiedad privada, queremos decir también que el estado es un instrumento de

<sup>165</sup> SWEEZY, P. M.: *El Estado*, en *Teoría del desarrollo capitalista*, op. cit., Cuarta parte: El Imperialismo, cap. XIII, p. 268.

<sup>166</sup> MARX., K. (1845): *III.11. La actitud del Estado y del derecho hacia la propiedad*, en *Feuerbach*, op. cit., p. 153.



dominación de clase». <sup>167</sup>

Sobre la base de las argumentaciones anteriores ya podemos establecer, junto a GOUGH (1979), cuál es «el elemento común» en las teorías marxistas del Estado:

«¿Cuál es la naturaleza del Estado en la sociedad capitalista? ¿Es un mecanismo neutral para reconciliar los intereses en conflicto y para representar los «intereses comunes» de la nación, como la teoría política pluralista dice? ¿O es, según la famosa frase del *Manifiesto Comunista*, «solamente un comité que dirige los asuntos comunes de toda la burguesía»? El elemento común en todas las teorías marxistas del Estado, que las distingue de todas las otras teorías, es la subordinación del Estado al modo de producción capitalista y a la clase o clases dominantes dentro de ese modo. En otras palabras, la clase *económicamente* dominante es también la clase *políticamente* dominante o clase *gobernante*». <sup>168</sup>

En relación con esta *clase dominante*, debe destacarse que sus propias ideas son las ideas dominantes en cada época; así como la circunstancia de que los miembros del grupo social instalado en el poder tienen plena conciencia de este hecho:

«Las ideas de la clase dominante son las ideas dominantes en cada época; o, dicho en otros términos, la clase que ejerce el poder *material* dominante en la sociedad es, al mismo tiempo, su poder *espiritual* dominante...

Los individuos que forman la clase dominante tienen también, entre otras cosas, la conciencia de ello y piensan a tono con ello; por eso, en cuanto dominan como clase y en cuanto determinan todo el ámbito de una época histórica, se comprende de suyo que lo hagan en toda su extensión, y, por tanto, entre otras cosas, también como pensadores, como productores de ideas, que regulan la producción y distribución de las ideas de su tiempo; y que sus ideas sean; por ello mismo, las ideas dominantes de la época» <sup>169</sup>.

Una de las principales consecuencias de la visión marxista del Estado dentro del sistema económico capitalista, tan propenso a la inestabilidad y a las fluctuaciones cíclicas, es que ahora se le impone al Estado la nueva función de ser *garante* de los beneficios capitalistas por diversos procedimientos, como destacó ERNEST MANDEL (1964):

<sup>167</sup> SWEEZY, P. M.: *El Estado*, en *Teoría del desarrollo capitalista*, op. cit., Cuarta parte: El Imperialismo, cap. XIII, p. 269.

<sup>168</sup> GOUGH, I.: *El Estado y sus actividades del “bienestar”*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 3, p. 103.

<sup>169</sup> MARX, K. (1845): *III.1. La clase dominante y la conciencia dominante. Cómo se ha formado la concepción hegeliana de la dominación del espíritu en la historia*, en *Feuerbach*, op. cit., p. 84-85.

«... en un sistema capitalista que, abandonado a su propio automatismo económico, corre el riesgo de ir a una rápida catástrofe, *el Estado tiene que hacerse garante de la ganancia capitalista*, tiene que convertirse en garante de las ganancias de las capas dominantes de la burguesía, de los monopolios. Cumple esa función reduciendo la amplitud de las fluctuaciones cíclicas. La cumple con órdenes de compra del Estado cada vez más importantes, militares o paramilitares. Lo hace también con técnicas *ad hoc* que aparecen, precisamente, en el contexto de la economía concertada, como los “cuasicontratos” en Francia, que son explícitamente garantías de la ganancia, que intentan corregir ciertos desequilibrios del desarrollo, sea entre las diversas regiones o entre las diversas ramas industriales».<sup>170</sup>

Pero con tales procedimientos, destinados básicamente a garantizar las ganancias a los capitalistas, lo que en realidad se está ejecutando de una forma implícita, es una redistribución de la renta nacional que resulta favorable a los grupos monopolistas instalados en el poder -en detrimento de los demás grupos sociales-, además de servir de estímulo a la mejora de la tasa global de beneficios:

«Esta garantía estatal de la ganancia, como todas las técnicas anticíclicas verdaderamente eficaces en el régimen capitalista, representa en último análisis una redistribución del ingreso nacional en beneficio de los grupos monopolistas dirigentes. El Estado la efectúa mediante la distribución de subsidios, la reducción de impuestos, la concesión de créditos con bajo interés, técnicas que en última instancia conducen a una elevación de la tasa de ganancia, cosa que, en una economía capitalista que funciona normalmente, sobre todo en una fase de expansión a largo plazo, estimula evidentemente las inversiones y tiene la influencia prevista por los autores de esos planes».<sup>171</sup>

Por otra parte, el resultado final del proceso económico de *centralización* de los medios de producción, cuando el régimen capitalista está maduro, es el *monopolio del capital*, caracterizado por una nueva forma de expropiación: ahora ya no se trata de expropiar al trabajador, sino a otros capitalistas.

De forma sintética, KARL MARX (1867) se refirió a la expropiación del trabajador dentro del sistema capitalista en los siguientes términos:

«... *el régimen capitalista de producción y acumulación, y, por tanto, la propiedad privada capitalista, exigen la destrucción de la propiedad privada nacida del propio trabajo, es decir, la expropiación del*

<sup>170</sup> MANDEL, E. (1964): *El neocapitalismo*, en *Introducción a la Teoría económica marxista*, Ediciones Era, México, 3ª ed., 1976, cap. III, p. 111.

<sup>171</sup> MANDEL, E.: *Ibíd.*, p. 112.

*trabajador».*<sup>172</sup>

Y cuando MARX (1867) se refiere al ulterior proceso de «centralización del capital», en donde muchos capitalistas son expropiados por unos pocos, indica un conjunto de consecuencias, entre las que se encuentran su visión anticipada de la *globalización capitalista* («la absorción de todos los países por la red del mercado mundial»), así como el propio carácter *internacional* del régimen capitalista:

«... una vez que el régimen capitalista de producción se mueve ya por sus propios medios,... la marcha ulterior de la *expropiación de los propietarios privados, cobra una nueva forma*. Ahora, ya no se trata de expropiar al trabajador independiente, sino de expropiar al capitalista explotador de numerosos trabajadores.

Esta *expropiación* la lleva a cabo el juego de las leyes inmanentes de la *propia producción capitalista, la centralización de los capitales*. Cada capitalista desplaza a otros muchos. Paralelamente con esta centralización del capital o *expropiación de muchos capitalistas por unos pocos*, se desarrolla en una escala cada vez mayor la forma cooperativa del proceso de trabajo, la aplicación técnica consciente de la ciencia, la explotación sistemática y organizada de la tierra, la transformación de los medios de trabajo en medios de trabajo utilizables sólo colectivamente, la economía de todos los medios de producción al ser empleados como medios de producción de un trabajo combinado, social, la absorción de todos los países por la red del mercado mundial y, como consecuencia de esto, el carácter internacional del régimen capitalista. Conforme disminuye progresivamente el número de magnates capitalistas que usurpan y monopolizan este proceso de transformación, crece la masa de la miseria, de la opresión, del esclavizamiento, de la degeneración, de la explotación; pero crece también la rebeldía de la clase obrera, cada vez más numerosa y más disciplinada, más unida y más organizada por el mecanismo del mismo proceso capitalista de producción. *El monopolio del capital se convierte en grillete del régimen de producción* que ha crecido con él y bajo él. La centralización de los medios de producción y la socialización del trabajo llegan a un punto en que se hacen incompatibles con su envoltura capitalista. Ésta salta hecha añicos. *Ha sonado la hora final de la propiedad privada capitalista. Los expropiadores son expropiados».*<sup>173</sup>

<sup>172</sup> MARX, K. (1867): *La moderna teoría de la colonización*, en *El capital. Crítica de la economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 14ª reimpr., 1979, tomo I, libro primero, sección VII, cap. XXV, p. 658.

<sup>173</sup> MARX, K.: *La llamada acumulación originaria*, en *El capital. Crítica de la economía política*, op. cit., tomo I, libro primero, sección VII, cap. XXIV, p. 648-649.

Volviendo al terreno político y social, y siguiendo la doctrina marxista, ¿cuál sería el primer deber del Estado en las sociedades capitalistas?

Este deber prioritario es la protección de la propiedad privada capitalista, según la opinión de SWEEZY (1942), al garantizarse así la dominación de los propietarios frente a los no propietarios; además de ser el factor que fija con más claridad la actitud del marxismo ante el Estado:

«La propiedad privada capitalista no consiste en cosas -las cosas existen independientemente de la propiedad- sino en una relación social entre los hombres. La propiedad libera del trabajo a sus poseedores y les permite disponer del trabajo de otros, y ésta es la esencia de toda dominación social sea cual fuere la forma que asuma. Se sigue de esto que la protección de la propiedad privada es fundamentalmente la garantía de la dominación social de los propietarios sobre los no propietarios. Y es precisamente esto, a su vez, lo que se entiende por dominación de clase, cuyo sostenimiento es la función primordial del estado.

La admisión de que la defensa de la propiedad privada es el primer deber del estado, es el factor decisivo para determinar la actitud del socialismo marxista auténtico frente al estado. “La teoría de los comunistas - escribieron Marx y Engels en el Manifiesto Comunista- puede resumirse en esta sola frase: abolición de la propiedad privada.” Puesto que el estado es ante todo el protector de la propiedad privada, resulta que no es posible realizar ese propósito sin un choque frontal entre las fuerzas del socialismo y el poder del estado».<sup>174</sup>

Pero además de garantizarse la estabilidad social mediante esa labor de protección permanente del sistema de relaciones de propiedad, el Estado también desempeña otras funciones relevantes, desde una perspectiva económica. En este punto, SWEEZY (1942) resume los principios que sustentan el empleo del Estado como instrumento económico, en el marco del sistema capitalista:

«En primer lugar, el estado entra en acción en la esfera económica para resolver problemas planteados por el desarrollo del capitalismo. En segundo lugar, cuando se afectan los intereses de la clase capitalista, hay una fuerte predisposición a usar libremente el poder del estado. Y por último, se puede usar al estado para hacer concesiones a la clase obrera, siempre que las consecuencias de no hacerlo así sean suficientemente peligrosas para la estabilidad y el funcionamiento del sistema como un todo».<sup>175</sup>

En relación con el control del poder político del Estado, MARX (1845)

<sup>174</sup> SWEEZY, P. M.: *El Estado*, en *Teoría del desarrollo capitalista*, op. cit., Cuarta parte: El Imperialismo, cap. XIII, p. 269-270.

<sup>175</sup> SWEEZY, P. M.: *Ibidem*, p. 275.

indica que toda clase social aspirante a ser la *clase dominante* tiene que conquistarlo primero para, a continuación, presentar *su propio* interés a la sociedad como si fuera, en realidad, el interés *general*:

«... toda clase que aspire a implantar su dominación, aunque ésta, como ocurre en el caso del proletariado, condicione en absoluto la abolición de toda la forma de la sociedad anterior y de toda dominación en general, tiene que empezar conquistando el poder político, para poder presentar, a su vez, su interés como interés general, cosa que en el primer momento se ve obligada a hacer.

Precisamente porque los individuos sólo buscan su interés particular, que para ellos no coincide con su interés común, y porque lo general es siempre la forma ilusoria de la comunidad, se hace valer esto ante su representación como algo «ajeno» a ellos e «independiente» de ellos, como un interés «general» a su vez especial y peculiar, o ellos mismos tienen necesariamente que moverse en esta escisión, como en la democracia. Por otra parte, la lucha práctica de estos intereses particulares que constantemente y de un modo real se oponen a los intereses comunes o que ilusoriamente se creen tales, impone como algo necesario la interposición práctica y el refrenamiento por el interés «general» ilusorio bajo la forma del Estado»<sup>176</sup>.

Finalmente, cabe reseñar que el enfoque marxista no se distingue por la idea de que una determinada clase social domine la institución social del Estado; sino más bien porque, quien quiera que ésta sea, siempre se encontrará condicionada por los imperativos del proceso de acumulación capitalista.

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO DESDE FINALES DEL SIGLO XIX

#### 3.1. EL ESTADO EN EL PENSAMIENTO NEOCLÁSICO: GARANTE DE LA PROPIEDAD PRIVADA, PROMOTOR DE LA COMPETENCIA EFECTIVA EN EL MERCADO

La aportación novedosa de los primeros economistas de la Escuela Neoclásica, nucleados en torno a la *Revolución Marginalista* de 1870, y siendo conocidos por ello como *marginalistas* o *catalácticos*, es que basaron su análisis económico en el desarrollo de la *teoría del intercambio*; a diferencia de sus predecesores, los economistas clásicos, que lo efectuaron a partir del *producto social*, como observa JOHN R. HICKS (1981):

<sup>176</sup> MARX, K. (1845): II.4. *La división social del trabajo y sus consecuencias: la propiedad privada, el Estado, la enajenación de la actividad social*, en Feuerbach, op. cit., p. 54-55.

«La novedad esencial de la obra de los “marginalistas” es que, en lugar de basar su economía en la producción y la distribución, la basaban en el intercambio...

Por supuesto, no hay duda de que el intercambio es una característica básica de la vida económica, por lo menos en una economía “libre”, o “capitalista” como la habría llamado Marx. Ninguno de los economistas clásicos hubiese negado esto. Pero mientras que los clásicos observaban la vida económica primordialmente desde el ángulo de la producción, los catalácticos la observaban sobre todo desde el ángulo del intercambio. Los catalácticos vieron que podía construirse una “visión” de la vida económica a partir de la teoría del intercambio, así como lo habían hecho los clásicos a partir del producto social. Era una visión totalmente diferente... La construcción de una teoría económica poderosa, basada en el intercambio, que no en la producción y la distribución, había sido siempre una posibilidad. Lo novedoso de la obra de los grandes catalácticos fue su realización».<sup>177</sup>

De ese modo, el análisis clásico tradicional de la *producción* y de la *distribución* quedó desplazado por una visión completamente diferente, aplicada ahora al objeto de estudio exclusivo de los *intercambios* y de sus correspondientes *estados de equilibrio* de los mercados.

Ahora bien, ¿qué principio induce a los hombres al *intercambio*? Según el maestro neoclásico de la Escuela Austríaca CARL Menger (1871), por el mismo principio que rige su actividad económica; por su deseo de satisfacer sus necesidades del mejor modo posible:

«... el principio que induce a los hombres al intercambio no es otro sino aquel que guía toda su actividad económica en general, esto es, el deseo de satisfacer sus necesidades de la manera más perfecta posible. El placer que experimentan en el intercambio económico de bienes es aquel sentimiento general de alegría derivado de cualquier suceso a través del cual sus necesidades quedan mejor satisfechas que si no se hubiera producido este evento».<sup>178</sup>

En su exposición del asunto, Menger (1871) establece tres condiciones particulares para que el mutuo intercambio de bienes y servicios resulte exitoso:

«a) un sujeto económico debe poseer unas determinadas cantidades de bienes que para él tienen menos valor que otras cantidades de bienes de

<sup>177</sup> HICKS, J. R. (1981): *Alcance y situación de la economía del bienestar*, en *Riqueza y bienestar. Ensayos sobre teoría económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, cap. 10, p. 251-252. Primera publicación: *Wealth and welfare*, Blackwell, Oxford, 1981.

<sup>178</sup> Menger, C. (1871): *Teoría del intercambio*, en *Principios de economía política*, Folio, Barcelona, 1996, cap. IV, p. 160. Primera publicación: *Grundsätze der volkswirtschaftslehre*, W. Braumüller, Wien, 1871.



que dispone otro sujeto económico, mientras que este segundo mantiene, respecto de su valoración de los bienes que posee, una relación opuesta a la del primero;

b) ambos sujetos económicos deben tener conocimiento de su respectiva situación, y

c) ambos deben tener capacidad suficiente para convertir en realidad el intercambio de bienes.

*Si falta una de estas tres condiciones, desaparecen los fundamentos requeridos para un intercambio económico y –respecto de los mencionados sujetos y bienes– queda excluida su posibilidad».*<sup>179</sup>

Partiendo de esta base, el *modelo neoclásico* describe un estado ideal, relativo a «la imaginaria construcción de una economía pura o de mercado no interferido», y centrado en «el intercambio mercantil de bienes y servicios». Estando caracterizado, además, por el siguiente conjunto de premisas (entre las que se excluyen expresamente a todo tipo de perturbaciones «de índole institucional»), como detalla VON MISES (1966):

«... suponemos se practica la división del trabajo y que rige la propiedad privada (el control) de los medios de producción; que existe, por tanto, intercambio mercantil de bienes y servicios. Se supone, igualmente, que ninguna fuerza de índole institucional perturba nada. Se da, finalmente, por admitido que el gobierno, es decir, el aparato social de compulsión y coerción, estará presto a amparar la buena marcha del sistema, absteniéndose, por un lado, de actuaciones que puedan desarticularlo y protegiéndolo, por otro, contra posibles ataques de terceros. El mercado goza, así, de plena libertad; ningún agente ajeno al mismo interfiere los precios, los salarios, ni los tipos de interés. Partiendo de tales presupuestos, la economía trata de averiguar qué efectos tal organización provocaría. Sólo más tarde, cuando ya ha quedado debidamente expuesto cuanto cabe inferir del análisis de esa imaginaria construcción, pasa el economista a examinar las cuestiones que suscita la interferencia del gobierno o de otras organizaciones capaces de recurrir a la fuerza y a la intimidación en la mecánica del mercado».<sup>180</sup>

En este ideal neoclásico, el propio ser humano es modelizado como un hombre *racional*: así, el *homo æconomicus* es el individuo que cumple las leyes económicas, y que está plenamente capacitado para analizar la eficacia comparativa de los medios para alcanzar sus fines, estando siempre dispuesto a acrecentar su personal satisfacción.

<sup>179</sup> Menger, C.: *Teoría del intercambio*, en *Principios de economía política*, op. cit., cap. IV, p. 160.

<sup>180</sup> Von Mises, L.: *Ámbito y metodología de la catálctica*, en *La acción humana. Tratado de economía*, op. cit., cuarta parte, cap. XIV, p. 369-370.

El *hombre económico* es aquel individuo racional «que sabe lo que quiere», siguiendo a FRANK H. KNIGHT (1922), y que dirige su conducta de una forma inteligente para alcanzar su propósito:

«El “hombre económico”... es un concepto que de modo más o menos explícito subyace en toda la especulación económica. El hombre económico es el individuo que obedece a las leyes económicas; lo que equivale simplemente a decir que su conducta responde a ciertas leyes cuyo descubrimiento corresponde a la ciencia. Es el hombre *racional*, que sabe lo que quiere y ordena su comportamiento de modo inteligente con vistas a obtenerlo. En ningún otro sentido puede haber unas leyes o una “ciencia” de la conducta; la única posible es la que trata del comportamiento del hombre económico, es decir, la economía en el muy amplio sentido en el que aquí utilizamos el término. Todo principio científico adopta necesariamente la forma de que, bajo determinadas condiciones, ha de contarse con que sucedan ciertas cosas; y en el campo de la conducta esas condiciones son los deseos o fines y el camino racional o “técnica” para conseguirlos».<sup>181</sup>

El análisis económico neoclásico se centra entonces en el estudio de la *acción del hombre*, que siempre busca maximizar su satisfacción personal. Pero dicha conducta, como refiere VON MISES (1966), solo puede calificarse como *egoísta*:

«El hombre actúa siempre para acrecentar la personal satisfacción. En este sentido —y en ningún otro— cabe emplear el término egoísmo y decir que la acción siempre, por fuerza, es egoísta. Incluso las actuaciones que directamente tienden a mejorar ajena condición resultan, en definitiva, de índole egoísta, pues el actor, personalmente, deriva mayor satisfacción de ver comer a los demás que de comer él mismo. El contemplar gentes hambrientas le produce malestar...

La economía interésase por toda acción, independientemente de que ésta sea engendrada por el hambre del actor o por su deseo de aplacar la de los demás».<sup>182</sup>

En otro orden de ideas, en la *cultura individualista* que caracteriza al modelo neoclásico, ni siquiera la *sociedad* humana llega a alcanzar una entidad propia y diferenciada; al ser contemplada como una especie de hábitat o lugar de encuentro, en donde todos los individuos racionales y egoístas colaboran entre sí, pero sólo y exclusivamente para el logro de sus respectivos fines *personales*. En

<sup>181</sup> KNIGHT, F. H. (1922): *Ética e interpretación económica*, en *La ética de la sociedad competitiva*, Unión Editorial, Madrid, 1976, ensayo 1, p. 29. Primera publicación: “*Ethics and the economic interpretation*”, en *The Quarterly Journal of Economics*, 36 (3), 1922, p. 454-481.

<sup>182</sup> VON MISES, L.: *Ámbito y metodología de la cataláctica*, op. cit., p. 376.

su consecuencia, ni siquiera se contempla la existencia de unos fines *sociales*. En palabras de VON MISES (1966):

«La sociedad supone acción concertada, cooperación.

Fue, desde luego, consciente y deliberadamente formada. Ello, sin embargo, no quiere decir que las gentes se pusieran un día de acuerdo para fundarla, celebrando mítico contrato al efecto. Porque los hombres, mediante las actuaciones que originan la institución social y a diario la renuevan, efectivamente cooperan y colaboran entre sí, pero sólo en el deseo de alcanzar específicos fines personales. Ese complejo de recíprocas relaciones, plasmado por dichas concertadas actuaciones, es lo que se denomina sociedad. Reemplaza una –al menos, imaginable– individual vida aislada por una vida de colaboración. La sociedad es división de trabajo y combinación de esfuerzo. Por ser el hombre animal que actúa, conviértese en animal social...

El individuo, desde luego, vive y actúa en el marco social, pero la *sociedad* no es más que ese combinarse de actuaciones múltiples para producir un esfuerzo cooperativo. La sociedad, *per se*, en parte alguna existe; plásmala las acciones individuales, constituyendo grave espejismo el imaginarla fuera del ámbito en que los individuos operan».<sup>183</sup>

Además, se entiende que las relaciones económicas que se establecen entre los individuos son impersonales; y que las llamadas relaciones *sociales*, en realidad, sólo son relaciones *interindividuales*; y en donde a la contraparte del intercambio no se la contempla como a un ser humano -siguiendo a KNIGHT (1935)-, sino como a una especie de espectro o fantasma:

«... la teoría económica se refiere a las relaciones sociales, en el sentido de interindividuales; pero el “hombre económico” no es un “animal social”, y el individualismo económico excluye la sociedad en un sentido propiamente humano. Las relaciones económicas son *impersonales*. La organización social a que se refiere la teoría económica consiste más bien en un cierto número de Robinsones que se relacionan exclusivamente a través del mercado. Para el individuo económico, el intercambio es un detalle de la producción, un modo de utilizar recursos privados para fines privados. La “otra parte” es sólo un ser fantasmal, una circunstancia más en el uso por el individuo de sus recursos para satisfacer sus necesidades. La realidad funcional corresponde al mercado, a la oportunidad de intercambio, y no a los otros seres humanos, que no son siquiera medios para la acción. La relación no es ni de cooperación ni de explotación mutua, sino completamente amoral, no humana. Hay que dejar bien

<sup>183</sup> VON MISES, L.: *La sociedad humana*, en *La acción humana. Tratado de economía*, op. cit., Segunda parte: La acción en el marco social, cap. VIII, p. 229.

sentado que la competencia económica no implica sentimientos de rivalidad o emulación. El hombre económico no experimenta tales emociones, y no “compite” en absoluto, en el sentido ordinario de la palabra. Esta es una de las principales diferencias entre el hombre económico y el ser humano real. En un mercado perfecto no hay regateo, ni afán de manipular en ningún sentido a los demás... La teoría económica toma los individuos económicos de una organización como *datos* no sujetos a “influencia”, y supone que se consideran entre sí de igual modo». <sup>184</sup>

Asimismo, el *Estado* es observado en la cultura individualista como una organización con unos fines determinados, remarcándose la idea por LEMIEUX (1987) de que éste nunca debería ser confundido con la *sociedad*:

«El Estado es, en el interior de la sociedad, una organización particular con objetivos determinados. La cultura individualista no permite el empleo de colectivos sociales más que como sujetos de atributos u objetos no personificados y exige que no se confunda el Estado y la sociedad. Francia es un país o una cultura, no un agente. Si se quiere hablar de agente, hay que hablar del Estado francés: no es Francia quien ha hundido el Rainbow Warrior, sino el gobierno francés.

Solamente la visión del Estado como club totalitario producido por un contrato social unánime justificaría la identificación de la sociedad y del Estado». <sup>185</sup>

Se considera, igualmente, que el *mercado* no solo es el medio de asignación de los recursos más eficaz en una «economía libre», al posibilitar la cooperación voluntaria de todos los individuos en la división social del trabajo; sino que, además, constituye un *proceso* de intercambios que facilita que la sociedad pueda funcionar, según el criterio de VON MISES (1979):

«¿Qué significa este sistema de libertad económica? La respuesta es simple: es la economía de mercado, el sistema en el que la cooperación de los individuos en la división social del trabajo se logra a través del mercado. Este mercado no es un lugar físico; es un *proceso*, es el medio por el cual, vendiendo y comprando, produciendo y consumiendo, los individuos contribuyen al funcionamiento total de la sociedad». <sup>186</sup>

<sup>184</sup> KNIGHT, F. H. (1935): *Teoría económica y nacionalismo* (Primera parte: *El individualismo económico. Teoría económica y realidad*), en *La ética de la sociedad competitiva*, op. cit., ensayo 10, p. 283-284. Primera publicación: *Economic theory and nationalism*, Harper, New York; Allen & Unwin, London; 1935.

<sup>185</sup> LEMIEUX, P.: *La soberanía del Estado, en entredicho*, en *La soberanía del individuo. Fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo*, op. cit., Introducción, p. 21.

<sup>186</sup> VON MISES, L.: *Socialismo*, en *Política económica. Pensamientos para hoy y mañana*, op. cit., Segunda conferencia, p. 15.

A esta «“democracia” del mercado», que solo admite un modo de garantizar la obtención de riqueza a sus participantes -siguiendo el planteamiento de VON MISES (1962)- le corresponde en consonancia, en el plano político, el «sistema de gobierno representativo»:

«El tan criticado mecanismo del libre mercado sólo deja abierto un camino para la adquisición de la riqueza, a saber, tener éxito en el servicio a los consumidores, prestado de la mejor manera posible y más barata. A esta “democracia” del mercado corresponde, en el ámbito de la gestión de los asuntos de Estado, el sistema del gobierno representativo».<sup>187</sup>

En su sólida defensa del ideal del mercado libre, RÖPKE (1942) subraya el relevante papel de la «competencia sin mixtificaciones», que mide el éxito económico de cada cual en igualdad de condiciones, dentro de una «noble lucha comercial», por «la prestación al consumidor (*competencia de prestaciones*)».<sup>188</sup>

Por lo tanto, en la visión neoclásica no cabe autorización a cualquier interferencia gubernamental en las condiciones *naturales* del mercado, en las que operarían libremente tanto los consumidores, como los productores y empresarios.

Y en esta línea, ni mucho menos se llega a imaginar la posibilidad del diseño y aplicación de una *política social* consciente, al concebirse que la felicidad humana no es un fin que pueda lograrse mediante un apoyo desde fuera, o por medio de regulaciones externas, según la exposición de VON MISES (1927); sino desde el interior de los individuos, desde lo más recóndito de su ser:

«La política social, con todos los medios que están a su disposición, puede hacer que los hombres sean ricos o pobres, pero nunca podrá tener éxito en hacerlos felices, o en la satisfacción de sus anhelos más íntimos. Aquí fallan todos los expedientes externos. Todo lo que la política social puede hacer es eliminar las causas exteriores de dolor y el sufrimiento; puede promover un sistema que alimente a los hambrientos, vista al desnudo, y albergue a los sin techo. La felicidad y la alegría no dependen de los alimentos, la ropa y la vivienda, sino, sobre todo, de lo que el hombre valora dentro de sí mismo. No es de un desprecio de los bienes espirituales que las preocupaciones del liberalismo se ocupen exclusivamente del bienestar material del hombre, sino de la convicción de que lo que es más elevado y más profundo en el hombre no puede ser tocado por cualquier regulación externa. Su objetivo es producir solamente el bienestar externo porque sabe que las riquezas espirituales interiores no pueden venir al

<sup>187</sup> VON MISES, L. (1962): *Liberalism. The Classical tradition*, op. cit., *Preface to the english-language edition*, p. xiii.

<sup>188</sup> RÖPKE, W. (1942): *Puntos de ataque y ejemplos*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, Biblioteca de la Ciencia Económica, Madrid, 2ª ed., 1956, Segunda parte: Acción, cap. III, p. 293. Primera publicación: *Die gesellschaftskrisis der gegenwart*, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich, 1942.

hombre desde fuera, sino desde dentro de su propio corazón».<sup>189</sup>

Un complejo desarrollo lógico-formal se encargó de demostrar que, bajo ciertas condiciones<sup>190</sup> restrictivas, la solución asignativa proporcionada por el mercado de *competencia perfecta* sería la de máxima eficiencia.

El economista institucionalista e historiador estadounidense DOUGLASS C. NORTH<sup>191</sup> (1994), sintetiza esta problemática, al indicar que dicha solución requiere que los «costes de transacción» sean nulos o irrelevantes:

«El resultado neoclásico de mercados eficientes sólo se obtiene cuando no hay costes de transacción. Solamente bajo condiciones de negociación sin costes alcanzarán los actores la solución que maximiza la renta agregada, con independencia de cuáles sean los arreglos institucionales».<sup>192</sup>

Una cuestión muy diferente es lo que sucede en el mundo real, en donde sí resulta muy costoso negociar.<sup>193</sup> En este caso, y como observa NORTH, las *instituciones* que gobiernan la conducta humana y social adquieren una gran relevancia, al definir la estructura de los incentivos sociales y económicos en la que operan los individuos:

«Las instituciones son las obligaciones concebidas por el hombre que

<sup>189</sup> VON MISES, L. (1927): *Introduction. 2 Material welfare*, en *Liberalism. The Classical tradition*, op. cit., p. xx.

<sup>190</sup> Las principales hipótesis relativas a la estructura del mercado de *competencia perfecta*, que determinan que los intercambios se celebren *sin* costes de negociación o transacción, son las siguientes: *libre concurrencia*, de modo que todos los participantes en el mercado actúan como *precio-aceptantes*, al no poder influir ninguno de ellos en la determinación de su precio de equilibrio; *homogeneidad del producto*, de forma que no habría motivo alguno para elegir entre la oferta de los numerosos vendedores (al tener todos sus productos la misma calidad), salvo en el precio; *información perfecta*, de modo que todos los participantes conocen de una forma instantánea y gratuita todos los acontecimientos relacionados con el mercado: no solo en el pasado y en el presente, sino también en el futuro; *movilidad perfecta*, lo que permite la libre entrada y salida de todos los participantes en el mercado (lo que implica que el beneficio a largo plazo del competidor perfecto sea nulo, de modo que en tal caso, el *precio* se corresponde con el *valor*, o coste unitario); y *ausencia de barreras* al libre funcionamiento del mercado, lo que determina que ningún individuo o grupo participante pueda establecer pautas de comportamiento que alteren de manera artificial la normal dinámica de funcionamiento del mercado (tal como sucede con las conductas *colusorias*, tan características de los oligopolios), ni tampoco existen perturbaciones institucionales. Por otro lado, y dentro del contexto general del *individualismo metodológico* que caracteriza al modelo neoclásico, los supuestos de comportamiento de los participantes en este mercado de competencia perfecta son: la *racionalidad* económica, la conducta *egoísta*, y la estrategia *maximizadora*.

<sup>191</sup> DOUGLASS C. NORTH es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1993, junto a ROBERT W. FOGEL, «por haber renovado la investigación de la historia económica, aplicando la teoría económica y los métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1993/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/)

<sup>192</sup> NORTH, D. C.: «*Economic performance through time*», en *The American Economic Review*, vol. 84, issue 3, June 1994, p. 359.

<sup>193</sup> En este mismo artículo se refiere que, en un estudio empírico realizado por JOHN J. WALLIS y DOUGLASS C. NORTH (1986), se demostró que, en 1970, el 45% del PNB de Estados Unidos fue destinado al sector de las transacciones.



estructuran la interacción humana. Abarcan tanto a las obligaciones formales (por ejemplo, reglas, leyes, constituciones) como informales (p.e., normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos), y a sus respectivas características de cumplimiento. Conjuntamente definen la estructura de incentivos de las sociedades y, específicamente, de las economías.

Las instituciones y la tecnología utilizada determinan los costes de transacción y de transformación que se suman a los costes de producción. Fue Ronald Coase (1960) quien estableció la conexión básica entre las instituciones, los costes de transacción, y la teoría neoclásica.<sup>194</sup>

Otra noción central del ideal neoclásico es el concepto de *óptimo de Pareto*, definido por el economista y filósofo indio AMARTYA K. SEN<sup>195</sup> (1993), referente de la Nueva Economía del Bienestar, del siguiente modo:

«Un estado se define como eficiente según Pareto si es el caso de que, comparado con él, no se puede aumentar la utilidad de nadie sin reducir la utilidad de los demás».<sup>196</sup>

Este concepto de *óptimo de Pareto* planteó la posibilidad de vincular al nivel de producto ideal o eficiente generado por la solución competitiva, con el estado distributivo de la renta. La concepción generalmente consolidada en la doctrina neoclásica defendía que la competencia perfecta conducía directamente al *máximo de satisfacción o utilidad social*, tal y como sostuvo VILFREDO PARETO, que fue doctor en ingeniería, sociólogo y destacado economista neoclásico (además de senador vitalicio en Italia, designado por el dictador BENITO MUSSOLINI), y que relevó en 1893 a LÉON WALRAS en su puesto de profesor de Economía Política en Lausana.

No obstante, otros dos grandes maestros de la Escuela Neoclásica, ALFRED MARSHALL y KNUT WICKSELL, consideraron la posible existencia de múltiples posiciones de equilibrio, de modo que según su criterio solo se alcanzaría una situación óptima cuando el estado distributivo resultara ser el adecuado.

<sup>194</sup> NORTH, D. C.: “*Economic performance through time*”, op. cit., p. 359.

<sup>195</sup> AMARTYA K. SEN es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1998 «por sus contribuciones a la Economía del Bienestar».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1998/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1998/)

<sup>196</sup> SEN, A. K. (1993): *Mercados y libertades. Logros y limitaciones del mecanismo de mercado en el fomento de las libertades individuales*, en *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997, p. 126. Primera publicación: “*Markets and freedoms: Achievements and limitations of the market mechanism in promoting individual freedoms*”, en *Oxford Economic Papers*, 45, 1993, p. 519-541, Oxford University Press.

En palabras de PAUL A. SAMUELSON<sup>197</sup> (1947), creador de la Síntesis Neoclásica:

«Mientras que Wicksell y Marshall consideraban que la competencia constituiría una situación óptima si la distribución de los ingresos fuera apropiada, Pareto –asumiendo una posición más firme– sostiene que la competencia produce un *maximun d'utilité collective*, independientemente de la distribución del ingreso e inclusive de la verdad, si no se consideran comparables las utilidades de diferentes individuos. *Una posición óptima en este sentido se define por el requisito de que no debería existir ninguna variación o movimiento susceptible de mejorar la situación de cada uno*».<sup>198</sup>

En este sentido, la principal objeción de ambos maestros era que, considerando la distribución existente de riqueza y capacidad, el proceso de imputación de rentas operado dentro del marco de la competencia perfecta solía dar lugar «a grandes desigualdades en la distribución personal de la renta», como subraya SAMUELSON. Y finalmente, los dos terminaron por reconocer que, bajo tales circunstancias, «cualquier intervención (à la Robin Hood) en la competencia perfecta que tienda a transferir ingresos de los ricos a los pobres sería ventajosa».<sup>199</sup>

A propósito de WICKSELL: este maestro de la Escuela de Estocolmo también reconoció que todo argumento favorable a la *libre competencia* descansa en un *supuesto tácito* escasamente realista:

«Como cuestión de hecho, todo argumento en favor de la libre competencia se basa sobre un supuesto tácito que, sin embargo, corresponde poco a la realidad, y es el de que desde el principio todos los hombres son iguales. Si fuera así, cada cual tendría la misma capacidad de trabajo, la misma educación y, sobre todo, los mismos activos económicos, y entonces podría decirse mucho [a] favor de la libre competencia; cada persona tendría que culparse sólo a sí misma, si no tuviera éxito.

Pero si todos los caracteres y situaciones son desiguales básicamente, si algunas personas no ven una carta, mientras otras las reciben buenas desde el principio, la libre competencia no haría nada por evitar que las primeras

<sup>197</sup> PAUL A. SAMUELSON es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1970 «por el trabajo científico que le ha permitido desarrollar la teoría económica estática y dinámica y contribuir activamente a elevar el nivel del análisis en la ciencia económica».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1970/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1970/)

<sup>198</sup> SAMUELSON, P. A. (1947): *Economía del bienestar*, en *Fundamentos del análisis económico*, El Ateneo, Buenos Aires, 3ª ed., 1971, Primera parte, cap. VIII, p. 218. Primera publicación: *Foundations of economic analysis*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1947.

<sup>199</sup> SAMUELSON, P. A.: *Ibidem*, p. 212.

pierdan el resto mientras las últimas ganan todas las partidas».<sup>200</sup>

Por lo tanto, si se considera que la distribución de la renta está dada<sup>201</sup>; y se acepta también como válido el postulado neoclásico de que «el mundo marcha por sí mismo», esto es, que la libre competencia garantiza una asignación eficiente de los recursos económicos, la conclusión política -siguiendo a NEUMARK (1961)- resultaría evidente:

«... el Estado, tanto en su política de gastos como en la de obtención de recursos, deberá abstenerse de adoptar todas aquellas medidas (aranceles proteccionistas, subvenciones, gastos sociales, etc.) que tengan por objeto, siquiera posible, desviar al mecanismo económico privado de su *curso natural*».<sup>202</sup>

Dicha conclusión nos lleva directamente a plantearnos la cuestión de si la *anarquía* sería el ideal de organización política para todo individualista. Para JAMES M. BUCHANAN<sup>203</sup> (1975), maestro de la Escuela de Virginia, también conocida como *Public Choice School*, el patrón tal vez podría aproximarse algo más al de una «anarquía ordenada»:

«El individualista... debe reconocer... que la anarquía permanece tolerable solo en la medida en que se genere un nivel aceptable de orden. La guerra anarquista de cada uno contra todos los demás, donde la vida humana fuera desagradable, brutal y breve, será dominada por el orden que el soberano pueda imponer.

Un punto adicional debe realizarse en esta discusión introductoria de la anarquía ordenada... ¿Cuáles son las características morales de los resultados que se produzcan a través de las interacciones personales voluntarias, en ausencia de normas formalizadas? ¿Cuáles son aquí los resultados “buenos” y “malos”? La respuesta es simple, pero extremadamente importante. Es “bueno” aquello que “tienda a emerger”

<sup>200</sup> WICKSELL, K. (1851 – 1926): Según TORSTEN GÅRD Lund, en *The life of Knut Wicksell*, Almqvist och Wicksell, Estocolmo, 1958, p. 208-209. Citado por WILLIAM J. BARBER en *Historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 9ª reimpr., 1985, p. 198.

<sup>201</sup> Como manifiesta GEORGE J. STIGLER, economista referente de la Escuela de Chicago, el ideal neoclásico «considera dada la distribución de la renta, y si esta distribución no es satisfactoria para una persona, ésta puede aceptar como ideal sólo el equilibrio competitivo que rija con una distribución deseable de la renta». Vid. STIGLER, G. J.: *Teoría general de los precios competitivos*, en *La teoría de los precios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, cap. X, p. 220. Primera publicación: *The theory of price*, Macmillan Press, New York, 1946.

<sup>202</sup> NEUMARK, F.: *Principios y clases de gestión financiera y presupuestaria: Los principios de la política financiera liberal clásica*, en *Problemas económicos y financieros del estado intervencionista*, op. cit., Parte segunda, epígrafe II, p. 160.

<sup>203</sup> JAMES M. BUCHANAN Jr. es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1986 «por su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales para la teoría de la toma de decisiones económicas y políticas».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1986/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/)

de las libres elecciones de los individuos que estén involucrados... dentro de las condiciones mínimamente requeridas de tolerancia mutua y respeto..., sin necesidad de precisar su contenido descriptivo».<sup>204</sup>

Como consecuencia, parece ser que la clave central de la cuestión está en cómo garantizar el *orden* dentro de una sociedad libre, porque la plena libertad no garantiza en todo caso el logro de unos resultados positivos o favorables. En palabras de BUCHANAN (1996):

«Si dejamos al hombre completamente libre, no buscará sólo el bien, la verdad y la belleza. No podemos eludir tan ligeramente nuestra responsabilidad personal respecto al orden de la sociedad. La sociedad libre en que valdrá la pena vivir debe *construirse constitucionalmente*».<sup>205</sup>

En este punto, debemos remarcar que el liberalismo económico -que permanece siempre latente en el trasfondo del modelo neoclásico- no sería factible en ausencia de intervención pública, siguiendo al filósofo austríaco neoliberal y especialista en la metodología de la ciencia, KARL R. POPPER (1945), quien entiende que la presencia del Estado resulta imprescindible para garantizar la libertad de los individuos:

«El liberalismo y la intervención estatal no se excluyen mutuamente. Por el contrario, claramente se advierte que no hay libertad posible si no se halla garantizada por el estado».<sup>206</sup>

Por otra parte, también compartimos con POPPER (1945) la enseñanza derivada de su «paradoja de la libertad», que establece que la libertad ilimitada «se anula a sí misma», siendo esta una poderosa razón para que el Estado tenga que intervenir:

«Considero que no puede ponerse en tela de juicio la injusticia e inhumanidad del “sistema capitalista” sin trabas que nos describe Marx; pero ello puede interpretarse en función de lo que llamamos... la “paradoja de la libertad”... [La] libertad, si es ilimitada, se anula a sí misma. La libertad ilimitada significa que un individuo vigoroso es libre de asaltar a otro débil y de privarlo de su libertad. Es precisamente por esta razón que exigimos que el estado limite la libertad hasta cierto punto, de modo que la libertad de todos esté protegida por la ley. Nadie quedará, así, a *merced* de

<sup>204</sup> BUCHANAN, J. M.: *Commencement*, en *The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago (Illinois), 1975, cap. 1, p. 5-6.

<sup>205</sup> BUCHANAN, J. M. (1996): *La moralidad del capitalismo*, Comentario a *La ética del capitalismo* / Peter Koslowski, Rialp, Madrid, 1997, p. 103. Primera publicación: “*The morality of capitalism: Comment on Peter Koslowski, The ethics of capitalism*”, en *Ethics of capitalism; and, Critique of sociobiology: two essays with a comment by James M. Buchanan*, Springer-Verlag, Berlin; New York, 1996.

<sup>206</sup> POPPER, K. R. (1945): *La justicia totalitaria*, en *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 6ª reimpr., 1994, Parte I: El influjo de Platón, cap. 6, p. 116. Primera publicación: *The open society and its enemies*, G. Routledge & Sons, Ltd., London, 1945.

otros, sino que todos tendrán *derecho* a ser protegidos por el estado».<sup>207</sup>

En su virtud, la *libertad* no puede resultar incompatible con cierto grado de *intervencionismo*, sobre todo en aquellas situaciones en que resulte necesaria la *protección* del Estado frente al empleo *injusto* de toda clase de poder en general; y del poderío económico en particular.

De esta manera, POPPER (1945) se desmarca completamente del *principio de la no intervención* en un «sistema del capitalismo sin trabas», al entender que incluso en el caso de que el Estado llegara a suprimir la violencia física y a garantizar efectivamente la protección de la propiedad, aún sería factible el caso de que una poderosa minoría económica pudiese explotar, de forma continua, a una mayoría económicamente débil:

«A mi juicio, estas consideraciones, destinadas originalmente a aplicarse a la esfera de la fuerza bruta o de la intimidación física, deben aplicarse también a la económica. Aun cuando el estado proteja a sus ciudadanos de ser atropellados por la violencia física (como ocurre, en principio, bajo el sistema del capitalismo sin trabas), puede burlar nuestros fines al no lograr protegerlos del empleo injusto del poderío económico. En un estado tal, los ciudadanos económicamente fuertes son libres todavía de atropellar a los económicamente débiles y de robarles su libertad. En estas circunstancias, la libertad económica ilimitada puede resultar tan injusta como la libertad física ilimitada, pudiendo llegar a ser el poderío económico casi tan peligroso como la violencia física, pues aquellos que poseen un excedente de alimentos pueden obligar a aquellos que se mueren de hambre a aceptar “libremente” la servidumbre, sin necesidad de usar la violencia. Y suponiendo que el estado limite sus actividades a la supresión de la violencia (y a la protección de la propiedad) seguirá siendo posible que una minoría económicamente fuerte explote a la mayoría de los económicamente débiles».<sup>208</sup>

Considerando este planteamiento como acertado, POPPER indica a continuación que se precisa de un procedimiento político frente a la resolución de tales situaciones:

«Deberá ser un remedio *político*, semejante al que usamos contra la violencia física. Y consistirá en crear instituciones sociales, impuestas por el poder del estado, para proteger a los económicamente débiles de los económicamente fuertes. El estado deberá vigilar, pues, que nadie se vea forzado a celebrar un contrato desfavorable por miedo al hambre o a la ruina económica.

<sup>207</sup> POPPER, K. R.: *El sistema jurídico y social*, en *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit., Parte II: La pleamar de la profecía, cap. 17, p. 305.

<sup>208</sup> POPPER, K. R.: *Ibíd.*, p. 305-306.

Claro está que eso significa que el principio de la no intervención, del sistema económico sin trabas, debe ser abandonado; si queremos la libertad de ser salvaguardados, entonces deberemos exigir que la política de la libertad económica ilimitada sea sustituida por la intervención económica reguladora del estado. Deberemos exigir que el *capitalismo sin trabas* dé lugar al *intervencionismo económico*».<sup>209</sup>

De hecho, este *poderío económico* asociado a una gran desigualdad en la *distribución de la riqueza* es una de las razones fundamentales por las que el liberalismo económico «en el sentido negativo de *laissez faire* extremo» es *imposible*, según el criterio de KNIGHT (1934); por invalidarse así no solo la defensa ética de la *libertad*, sino las propias bases para una *competencia* efectiva en el mercado:

«... la riqueza puede ser utilizada para conseguir más riqueza, porque cuanto más tiene alguien, mayor es su ventaja en la lucha por conseguir aún más. En consecuencia, bajo la libertad individualista, y dado que los hombres codician la riqueza, por la razón que sea, la utilizarán para conseguir más, provocando un aumento acumulativo de la desigualdad. De ello se siguen naturalmente otras dos consecuencias: a) cuando existe una gran desigualdad en la distribución de la riqueza entre los individuos, las defensas éticas de la libertad pierden su validez, y b) el sistema automático de control (la competencia en el mercado) se derrumba, porque la competencia exige un gran número de unidades, todas ellas de poca magnitud».<sup>210</sup>

En esta misma línea, KNIGHT (1934) también considera que el problema práctico de la organización económica es «de carácter político», de tal modo que el Estado ha de ser capaz de garantizar el orden, y proteger tanto a la propiedad privada, como a los individuos económicamente débiles frente a un uso injusto del poder económico, como hemos advertido. Pero también debería encargarse ahora, mediante el respaldo de unas «normas del mercado», de hacer efectiva la *regla de la competencia*:

«Las palabras política y gobierno se refieren al mecanismo mediante el que un grupo social actúa como unidad, por el que formula y lleva a cabo una política común, positiva o negativa. Los cambios políticos implicados en el proceso histórico de realización del ideal económico de libertad individual, con las fuerzas “automáticas” de la competencia en el mercado como mecanismo de una cooperación ordenada fueron en su mayoría negativos. Consistieron en reducir las funciones del gobierno; pero no de

<sup>209</sup> POPPER, K. R.: *El sistema jurídico y social*, en *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit., Parte II: La pleamar de la profecía, cap. 17, p. 306.

<sup>210</sup> KNIGHT, F. H.: *Teoría económica y nacionalismo* (Primera parte: *El individualismo económico. Teoría económica y realidad*), en *La ética de la sociedad competitiva*, op. cit., ensayo 10, p. 294.



una manera absoluta. Un sistema económico basado en el mercado “libre” debe, incluso en su fase de plenitud, operar en un marco de orden político, capaz de proteger la propiedad y respaldar las normas del mercado».<sup>211</sup>

De esta forma el Estado tiene que emplear, dentro del sistema capitalista, unos medios peculiares para mantener tanto la *libertad* del mercado como la *competencia*, que constituyen unos delicados productos artificiales según el criterio de RÖPKE (1942); forjando para ello la defensa de la competencia y la lucha permanente contra los monopolios mediante el establecimiento de una activa «policía de mercado»:

«El mercado libre y la competencia de prestaciones no nacen, sin embargo, como afirmaba la filosofía del *laissez-faire* del liberalismo histórico, por generación espontánea, como fruto del comportamiento absolutamente pasivo del Estado; no son, en modo alguno, un sorprendente resultado positivo de una política económica negativa. Por el contrario, son productos artificiales extraordinariamente frágiles, muy condicionados, que presuponen no solamente la existencia de una elevada ética económica, sino también de un Estado que vele continuamente por el mantenimiento de la libertad del mercado y la competencia, por medio de la legislación, la administración, la jurisprudencia, la política financiera y su tutela moral y espiritual, así como creando el necesario marco jurídico e institucional, dictando las reglas a que ha de ajustarse la lucha económica y vigilando su cumplimiento con insobornable e imparcial firmeza. También en la vida económica rige el principio de que la libertad no es posible sin disciplina, y si deseamos un mercado libre de verdad, tanto más rígido y sólido habrá de ser el marco de condiciones, reglas e instituciones. *Laissez-faire*, sí, pero dentro de ese marco trazado por una ininterrumpida y consciente policía de mercado, en el más amplio sentido de esta palabra. Por lo tanto, la libertad de mercado exige precisamente la más vigilante y activa política económica, si bien ésta ha de tener plena conciencia de este objetivo y de las limitaciones en su campo de acción que de él resultan, sin rebasar los límites trazados a todo intervencionismo conforme».<sup>212</sup>

Estas son, en esencia, las funciones básicas del Estado dentro del sistema de economía de mercado, desde la perspectiva del ideal neoclásico.

Funciones que son muy importantes incluso desde la propia perspectiva de la *eficiencia*, como sostiene XAVIER SALA i MARTÍN (2002), quien incorpora - junto a los demás argumentos a favor de la actuación del gobierno- a la provisión

<sup>211</sup> KNIGHT, F. H.: *Teoría económica y nacionalismo* (Primera parte: *El individualismo económico. Teoría económica y realidad*), en *La ética de la sociedad competitiva*, op. cit., ensayo 10, p. 291.

<sup>212</sup> RÖPKE, W.: *Puntos de ataque y ejemplos*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, op. cit., Segunda parte, cap. III, p. 293.

de ciertos bienes problemáticos (como los *bienes públicos* o *sociales*, un asunto que es analizado con mayor detenimiento en la siguiente sección):

«... el gobierno debe desempeñar un papel, o una serie de papeles, muy importantes. Si no los realiza correctamente, la economía de mercado no puede funcionar con normalidad y eficiencia. Las obligaciones del gobierno pueden dividirse en cuatro grupos fundamentales: la defensa de los derechos de propiedad, la garantía de la competencia entre las empresas, la provisión de bienes *problemáticos* y la protección de los desprotegidos para garantizar la igualdad de oportunidades».<sup>213</sup>

### 3.2. EL ESTADO EN LA ECONOMÍA DEL BIENESTAR: LA CORRECCIÓN DE LOS “FALLOS” DEL MERCADO EN MATERIA DE EFICIENCIA

El referido *principio de neutralidad* fue igualmente asumido por la Economía del Bienestar, pero con una importante salvedad: el Estado debería abstenerse de intervenir, excepto en aquellos casos en donde las asignaciones efectuadas por las relaciones privadas de mercado resultaran contradictorias con la *norma competitiva* y con la *maximización del bienestar*.

En esta dirección, la corriente neoclásica de la Economía del Bienestar afrontó algunos de los problemas comprendidos en el *juicio moral*, como apreciara KENNETH E. BOULDING (1969):

«¿Qué es lo que queremos decir cuando afirmamos que un estadio de un sistema social es mejor que otro, en términos estrictamente económico? La respuesta más famosa corresponde al óptimo de Pareto, que afirma en efecto que la condición A de un sistema social es económicamente superior a la condición B, si nadie se siente peor en A en relación con B, y si por lo menos una persona se siente mejor».<sup>214</sup>

El objeto de estudio de la Economía del Bienestar se centró, a partir de entonces, en el análisis de las relaciones existentes entre el *óptimo de Pareto* y los *equilibrios competitivos*.

Pero debe advertirse que detrás de esta noción aparentemente neutral del *óptimo de Pareto* existe una intencionalidad oculta; justamente, la de prescindir en

<sup>213</sup> SALA i MARTÍN, X.: *El papel del gobierno en la economía moderna*, en *Economía liberal para no economistas y no liberales*, Plaza y Janés, Barcelona, 2002, Primera parte: La grandeza de la libertad, cap. 4, p. 49.

<sup>214</sup> BOULDING, K. E. (1969): *La economía como una ciencia moral*, en *Crítica a la Ciencia Económica / Paul Sweezy [et al.]*, Periferia, Buenos Aires, 1972, p. 76. Primera publicación: “*Economics as a moral science*”, en *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 1, 1969, p. 1-12 (la cita corresponde a la página 5).

el análisis económico de todas las consideraciones distributivas, como destacara SEN (1973):

«Una gran parte de la moderna economía del bienestar se ocupa precisamente de aquel conjunto de problemas que evitan los juicios sobre la distribución de la renta por completo. Parece concentrarse en problemas que no implican conflictos entre diferentes individuos (o grupos, o clases), lo que para el interesado en la desigualdad resulta escasamente emocionante.

El llamado teorema básico de la economía del bienestar se ocupa de la relación entre los equilibrios competitivos y el óptimo de Pareto. El concepto de óptimo de Pareto se desarrolló precisamente para evitar la necesidad de emitir juicios sobre una distribución... [El] óptimo de Pareto sólo garantiza que no es posible realizar ningún cambio para que alguien se encuentre en mejor situación sin que nadie se encuentre en peor situación. Si la suerte de los pobres no puede mejorarse sin reducir la opulencia de los ricos, la situación será un óptimo de Pareto a pesar de la disparidad entre ricos y pobres...

Supóngase que estamos considerando la división de un pastel. Suponiendo que todos prefieren obtener más del pastel que menos, cualquier distribución posible será un óptimo de Pareto, ya que cualquier alteración que mejore la situación de uno empeorará la de otro. Como el único problema es el de la distribución, el óptimo de Pareto no sirve para realizar la división. La casi exclusiva preocupación por el óptimo de Pareto en la moderna economía del bienestar no permite que esta atractiva rama del estudio sea especialmente adecuada para investigar los problemas de la desigualdad».<sup>215</sup>

Este planteamiento crítico fue compartido plenamente por MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992), quienes consideran que «la esencia de la economía del bienestar actual ha sido la definición de la eficiencia económica en unos términos que excluyen las consideraciones distributivas».<sup>216</sup>

Pero entonces cabe plantearse, ¿por qué razón se procede en esta corriente neoclásica de ese modo? Tal vez porque, como señala el economista y sociólogo estadounidense JAMES O'CONNOR (1969):

«... los economistas del bienestar apoyan ideológicamente los intereses privados dominantes a expensas de los intereses privados políticamente

<sup>215</sup> SEN, A. K. (1973): *La economía del bienestar, la teoría de la utilidad y la equidad*, en *Sobre la desigualdad económica*, Crítica, Barcelona, 1979, cap. 1, p. 19-20. Primera publicación: *On economic inequality*, Oxford University Press, Oxford, 1973.

<sup>216</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 11.

más débiles».<sup>217</sup>

De forma que la intervención estatal quedaba limitada en exclusiva al ámbito de la *asignación* de los recursos económicos, desmarcándose de las demás (redistribución y estabilización macroeconómica). En dicho caso cabría plantearse, junto a O'CONNOR:

«... ¿cuándo se apartarán las relaciones de mercado del producto ideal, o para decirlo de otro modo, cuándo asignará mal el mercado privado los recursos económicos proporcionando, por lo tanto, la “justificación” para la intervención estatal?»<sup>218</sup>

Para dar una respuesta razonada a esta cuestión, vamos a tener que contemplar algunas de las situaciones particulares que han sido ampliamente caracterizadas en la literatura económica como los “fallos” del mercado:

- *Competencia imperfecta.*

Con el desarrollo del capitalismo avanzado se ha evidenciado que la *competencia perfecta* es una auténtica quimera.

Y desde el originario *capitalismo competitivo* característico del *laissez faire, laissez passer*, se ha evolucionado en el transcurso del último siglo hacia un *capitalismo monopolista*, dominado por una creciente e imparable *concentración de capital*.

El *capitalismo monopolista* puede definirse, siguiendo a PAUL A. BARAN y PAUL M. SWEEZY (1966), como «un sistema formado por corporaciones gigantes». Y aunque coexiste un parque más o menos amplio de pequeñas empresas junto al sector *empresa-monopolio*, el elemento predominante del sistema es la organización «de los Grandes Negocios en corporaciones gigantes», que son las que lo controlan:

«Estas empresas son las que generan las máximas utilidades y las que acumulan más capital. Son administradas por directores ejecutivos cuyas fortunas están identificadas con los éxitos o fracasos de la empresa... Es su iniciativa la que pone a la economía en movimiento, su poder lo que la mantiene en movimiento, su política la que la coloca en dificultades y crisis. El negocio menor está en el extremo receptor, reaccionando frente a la presión de los grandes negocios, hasta cierto punto dándoles forma y canalizándolos, pero sin la verdadera fuerza para oponerse a ellos, y menos

<sup>217</sup> O'CONNOR, J. (1969): *Elementos científicos e ideológicos en la teoría económica de la política gubernamental*, en *Crítica a la Ciencia Económica / Paul Sweezy [et al.]*, Periferia, Buenos Aires, 1972, p. 103. Primera publicación: “*Scientific and ideological elements in the economic theory of government policy*”, en *Science and Society*, vol. 33, issue 4, 1969, p. 385-414.

<sup>218</sup> O'CONNOR, J.: *Ibidem*, p. 96.

aún para ejercer su propia iniciativa independiente».<sup>219</sup>

Dentro de este conjunto de corporaciones gigantes, ROBERTO BERMEJO (1996) define a las *compañías transnacionales* (TN) como aquellas empresas:

«... cuya producción, comercialización, investigación y desarrollo, etc., se realiza en más de un país. Las TN crecen más rápidamente que la economía mundial, y por tanto el problema mayor no radica en el poder que tienen en este momento sino en el hecho de que éste está aumentando a velocidad vertiginosa».<sup>220</sup>

De un modo simplificado, podemos establecer que la *supresión* de la competencia efectiva en el mercado puede derivarse tanto a causa de una gran desigualdad en la distribución de la riqueza individual, como de la propia organización de los individuos en grandes unidades u organizaciones económicas.

En relación con el primer asunto, debemos remarcar que la desigualdad económica está creciendo muy rápidamente en la mayoría de los países. Y que a nivel global, el reparto actual de la riqueza atiende a la siguiente proporción, según un informe de OXFAM INTERNACIONAL (2014):

«La riqueza mundial está dividida en dos: casi la mitad está en manos del 1% más rico de la población, y la otra mitad se reparte entre el 99% restante».<sup>221</sup>

Y en relación con el segundo, resulta también evidente que las altas expectativas de beneficios vinculadas a los monopolios constituyen un poderoso incentivo para poder llegar a él, como establece KNIGHT (1935), incluso dentro de la propia pugna competitiva:

«El hecho de que el monopolio sea usualmente más remunerador que la producción competitiva proporciona un poderoso incentivo para llegar a él, y la libre competencia tiende de modo natural a convertirse en una lucha por implantar el monopolio. En una concepción individualista utilitaria, la libertad significa libertad para utilizar el poder, y la libertad económica, libertad para utilizar el poder económico, sin intromisiones o restricciones *políticas*. No hace falta decir que una libertad semejante puede convertirse en esclavitud para quien tiene escaso poder, pues en la práctica nuestra

<sup>219</sup> BARAN, P. A. y SWEEZY, P. M. (1966): *La tendencia creciente de los excedentes*, en *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos*, Siglo Veintiuno, México, 15ª ed., 1979, cap. III, p. 47. Primera publicación: *Monopoly capital: an essay on the American economic and social order*, Monthly Review Press, New York, 1966.

<sup>220</sup> BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, R.: *Crítica teórica y evidencia empírica del libre comercio*, en *Libre comercio y equilibrio ecológico*, Bakeaz, Bilbao, 1996, parte I, cap. II, p. 87.

<sup>221</sup> OXFAM INTERNACIONAL: *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, Informe nº 178, 20 de enero de 2014, p. 1.

vida exige disponer de modo permanente de un mínimo de poder económico». <sup>222</sup>

El *monopolio* supone una transgresión a los fundamentos de una economía de mercado, además de generar un coste social inaceptable. Según la opinión de RÖPKE (1942), los monopolios constituyen una seria amenaza tanto para este sistema económico, como para el propio sistema político liberal y democrático:

«El monopolio es realmente una falsificación de la economía de mercado que supone, a la vez, la concesión de un privilegio y la transgresión del principio de que la obtención de mayor beneficio implica una mayor prestación estipulada por el libre juego entre la oferta y la demanda (principio de la prestación). *No sólo es socialmente insoportable, sino que constituye, además, una perturbación del proceso económico y un freno para toda la producción.* Toda economía nacional minada por los monopolios sucumbe a un insidioso proceso de autointoxicación, que evoluciona de un modo crónico y que acusa exacerbaciones agudas que acaban por aniquilar la economía de mercado y con ella también la estructura democrático-liberal del Estado y de la sociedad». <sup>223</sup>

Según MILTON FRIEDMAN <sup>224</sup> (1962), representante de la Escuela de Chicago, del Monetarismo, y de la Economía Neoliberal, el *monopolio* ocasiona dos tipos de problemas en una *sociedad libre*:

«En primer lugar, la existencia del monopolio significa una limitación al intercambio voluntario, al reducir las alternativas a disposición del individuo. En segundo lugar, la existencia del monopolio suscita la cuestión de lo que se ha dado en llamar la “responsabilidad social” del monopolista. El que participa en un mercado competitivo no tiene poder para alterar los términos del intercambio; apenas se le puede distinguir como entidad separada; por tanto, es difícil mantener que tenga ninguna “responsabilidad social”, excepto la que le corresponde a todo ciudadano: obedecer las leyes nacionales y vivir de acuerdo con sus normas. Al monopolista se le puede distinguir, y tiene poder». <sup>225</sup>

Pese a su desfavorable diagnóstico, FRIEDMAN (1962) plantea asimismo

<sup>222</sup> KNIGHT, F. H.: *Teoría económica y nacionalismo* (Primera parte: *El individualismo económico. Teoría económica y realidad*), en *La ética de la sociedad competitiva*, op. cit., ensayo 10, p. 294.

<sup>223</sup> RÖPKE, W.: *Puntos de ataque y ejemplos*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, op. cit., Segunda parte, cap. III, p. 294.

<sup>224</sup> MILTON FRIEDMAN es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1976 «por sus logros en los campos del análisis del consumo, historia y teoría monetaria y por su demostración de la complejidad de la política de estabilización». Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1976/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1976/)

<sup>225</sup> FRIEDMAN, M. (1962): *El monopolio y la responsabilidad social de la empresa y del trabajo*, en *Capitalismo y libertad*, con la colaboración de ROSE D. FRIEDMAN; Rialp, Madrid, 1966, cap. VIII, p. 157. Primera publicación: *Capitalism and freedom*, The University of Chicago Press, Chicago (Illinois), 1962.



una seria objeción, con respecto a una aplicación a escala general de la política antimonopolio:

«Es fácil decir que [al monopolista] habría que despojarle de ese poder, no solamente por su propio interés, sino por el interés social. Sin embargo, si se aplicara en forma general esa doctrina se destruiría la sociedad libre».<sup>226</sup>

En síntesis, podemos mantener que la causa fundamental de la pérdida en la eficiencia asignativa de los recursos en las economías capitalistas reside en el elevado *poder de monopolio* de las grandes corporaciones y de las empresas transnacionales. De tal forma, que la realidad actual solo se parece «muy tenuamente» al ideal neoclásico de la competencia perfecta, como destacara JULIO SEGURA (1991):

«Esto es así no porque los empresarios sean perversos -como parecen pensar las asociaciones de consumidores y con frecuencia los sindicatos-, o porque los gobiernos sean incompetentes -como sostienen los neoliberales y algunos empresarios-, sino por algo mucho más simple: porque el mecanismo competitivo genera incentivos al comportamiento no competitivo. En efecto, lo más beneficioso para cualquiera es ser monopolista en un mundo en el que los demás no lo sean; como la competencia se rige por el interés individual -de empresarios, trabajadores y consumidores-, es claro que mi propio interés me conducirá a ejercer prácticas no competitivas siempre que ello sea posible. Esta afirmación es una obviedad en la vida cotidiana: es mejor tener poder -se ejerza o no- que no tenerlo».<sup>227</sup>

En su virtud, la intervención del Estado dirigida en este caso a la promoción, restablecimiento o defensa de la competencia, puede requerir de una legislación específica, destinada a controlar este poder excesivo de la organización industrial, e incluso a reestructurar al mercado en caso necesario (mediante una política antitrust, con leyes *antimonopolio*); o bien dirigirla a regular las condiciones de precios y de producción de las empresas (como sucede con las políticas de *precios máximos*). Alternativamente, también estaría al alcance la opción reguladora de un impuesto que obligara al monopolista a rebajar sus precios.

- *Rendimientos crecientes a escala en la producción.*

Esta situación también se conoce como el caso del *monopolio natural*, puesto que la propia naturaleza de los costes decrecientes presentes en la industria impide que el monopolista pudiera actuar en la práctica como un competidor.

<sup>226</sup> FRIEDMAN, M.: *El monopolio y la responsabilidad social de la empresa y del trabajo*, en *Capitalismo y libertad*, op. cit., cap. VIII, p. 157.

<sup>227</sup> SEGURA SÁNCHEZ, J.: “Competencia, mercado y eficiencia”, en *Claves de razón práctica*, nº 9, enero-febrero 1991, p. 22-23.

Como estableció SAMUELSON (1947), bajo tales condiciones la competencia «se derrumba», dando así un argumento a favor del *colectivismo*:

«Si el *juego* de competencia conduce a las condiciones óptimas, tal resultado, en parte, se debe a la casualidad. En efecto, es precisamente bajo las condiciones favorables al mantenimiento de la competencia atomística (esencialmente, en ausencia de costos decrecientes) que las condiciones secundarias del problema de máximo correcto coinciden con las que aseguran la elevación al máximo del valor monetario de la producción, suponiendo los precios fijos. Donde existen cuantiosos rendimientos crecientes de orden técnico, la competencia, como fenómeno económico, se derrumba. En tales condiciones el colectivismo podría ser considerado seriamente como una política social».<sup>228</sup>

En este caso particular, y al objeto de garantizarse la producción óptima, la intervención del Estado requeriría de un esquema adecuado de subvenciones a las empresas.

- *La satisfacción de las necesidades sociales.*

Mientras que las *necesidades privadas* se pueden llegar a satisfacer adecuadamente por el mercado, las denominadas *necesidades sociales* -que son aquellas atendidas «mediante bienes y servicios que han de ser consumidos en cantidades iguales por todos», según MUSGRAVE (1959)-, han de ser satisfechas, en su caso, por medio del presupuesto.

Los llamados *bienes públicos*, que son aquellos que satisfacen a las necesidades sociales, contribuyen así al bienestar global de aquella comunidad en la que se prestan; y aunque es cierto que algunos usuarios o consumidores en realidad se pueden beneficiar más que otros, sus beneficios se encuentran al alcance de todos ellos por igual.

Por ello se habla de la existencia de un *consumo conjunto*, o *consumo no rival*, como una característica de tales bienes. El hecho de que un usuario o consumidor del bien público lo disfrute, no reduce los mismos beneficios que puedan recibir los demás potenciales usuarios.

Cuando además se dé la circunstancia adicional de la *ausencia de exclusión*,<sup>229</sup> esto es, la imposibilidad de impedir el disfrute de esos bienes a un determinado consumidor o usuario, estaríamos en presencia de los llamados

<sup>228</sup> SAMUELSON, P. A.: *Economía del bienestar*, en *Fundamentos del análisis económico*, op. cit., primera parte, cap. VIII, p. 238-239.

<sup>229</sup> En el mercado, todo consumidor permanece excluido del disfrute de cierto bien o servicio, mientras que no esté dispuesto a pagar su precio al propietario. Según MUSGRAVE, esto «puede ser denominado el *principio de exclusión*», de tal modo que en donde se aplica, el consumidor ha de pujar por los bienes que desea, revelando así sus preferencias y el valor que les otorga. Pero dicho principio no resulta aplicable a los bienes públicos. Vid. MUSGRAVE, R. A.: *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., cap. 1, p. 9.

*bienes públicos puros.*

Asimismo, todos los consumidores o usuarios de los bienes públicos puros conocen «que sus beneficios serán independientes de su contribución particular», de modo que bajo tales circunstancias, no podrá contarse «con una contribución voluntaria».<sup>230</sup>

El problema surge cuando dicha conducta se generaliza al conjunto de los beneficiarios: en tal caso, el mecanismo de mercado no podría satisfacer las necesidades sociales «porque su disfrute no puede sujetarse al pago de un precio», al menos cuando dicho usuario o consumidor «no es sino uno entre muchos y cualquier contribución que él pueda hacer cubre solamente una pequeña parte del coste total»<sup>231</sup>.

El criterio racional y egoísta le induciría a no realizar pagos de una forma voluntaria, siguiendo a MUSGRAVE (1959), provocando así un “fallo” del mercado:

«El mecanismo de mercado fracasa como instrumento para registrar las preferencias del consumidor. Dado que los servicios que satisfacen necesidades sociales pueden ser disfrutados sin pago, el consumidor individual no necesita revelar su evaluación de las misma (¡y provocar las correspondientes liquidaciones de impuestos!) a través de sus pujas en el mercado».<sup>232</sup>

La solución a este problema pasaría necesariamente por la intervención del gobierno, mediante la provisión colectiva de los *bienes públicos puros*, que son aquellos que se caracterizan, como hemos visto, por su «consumo conjunto» y por la «ausencia de exclusión».

La financiación se efectuaría de un modo coactivo, es decir, mediante el establecimiento de impuestos. No obstante, el Estado aún tendría que afrontar dos problemas adicionales: uno sería de carácter informativo, pues aún se necesita revelar cuáles son las verdaderas *preferencias sociales* del conjunto de la población; y el segundo es de carácter técnico, al requerirse el diseño de una *función de bienestar social* para poder determinar a la solución óptima.

En particular, el primero de ellos requiere establecer un procedimiento electoral, o de decisión colectiva, que se aproxime a la solución que se escogería en el caso de que fueran conocidas tales preferencias sociales.

<sup>230</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la Hacienda Pública*, en *Teoría de la Hacienda Pública*, op. cit., Primera parte, cap. 1, p. 10.

<sup>231</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Ibídem*, p. 9.

<sup>232</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Ibídem*, p. 10.

- *La existencia de externalidades, o economías externas.*

Las actividades emprendidas tanto por un consumidor, como por una empresa, pueden ocasionar unos perjuicios –o costes sociales– a terceras partes, sin que tengan que asumir a su cuenta los costes de oportunidad de haber causado ese daño. De ese modo surgen las externalidades *negativas*: la parte emisora desarrolla su actividad privada, omitiendo en sus cálculos internos al coste social que está imponiendo a los demás individuos. Lo que resulta provechoso para el emisor, no lo es desde el punto de vista social, de modo que el producto privado acabaría excediendo al óptimo social, registrándose un resultado ineficiente.

En tales situaciones, la intervención del gobierno debería establecer el incentivo adecuado a las partes que causan el daño, para que *internalicen* los costes de oportunidad social que generan sus actividades económicas. Esto se puede hacer de diversos modos, como indican ROBIN W. BOADWAY y DAVID E. WILDASIN (1984):

«... bien gravando las actividades al tipo adecuado, subvencionando a las partes que perjudican para que restrinjan sus actividades, o imponiendo regulaciones en forma de controles cuantitativos».<sup>233</sup>

Pero una vez más, el gobierno tendría de nuevo un problema de información, a la hora de determinar la magnitud de los daños causados; que no es diferente del anterior problema de revelación de preferencias de los bienes públicos. Y como sostienen ambos autores, este problema «es administrativamente complejo porque normalmente habrá un gran número tanto de partes emisoras como de partes afectadas».<sup>234</sup>

En el caso contrario, esto es, cuando nos encontramos en presencia de una actividad económica que genera externalidades *positivas*, se daría lugar a una *subprovisión* privada del bien o servicio, por lo que también resultaría precisa la corrección pública para alcanzar el óptimo social, mediante unos incentivos que fomentaran el aumento de la correspondiente actividad.

En síntesis, el análisis económico teórico parece demostrar, como sentencia JULIO SEGURA (1991), que en una economía capitalista sin control público llegarían a predominar los comportamientos estratégicos y las asignaciones ineficientes:

«... una economía capitalista con propiedad privada -el sistema económico que menos mal ha funcionado hasta ahora- abandonada a sus propias

<sup>233</sup> BOADWAY, R. W. y WILDASIN, D. E. (1984): *El fallo del mercado y el fundamento de la intervención del gobierno*, en *Economía del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, cap. III, p. 101. Primera publicación: *Public sector economics* / ROBIN W. BOADWAY, Winthrop Publishers, Cambridge (Massachusetts), 1979. 2ª ed., con DAVID E. WILDASIN: Little, Brown, Boston (Massachusetts), 1984.

<sup>234</sup> BOADWAY, R. W. y WILDASIN, D. E.: *Ibidem*, p. 102.

fuerzas conduce a actuaciones estratégicas y asignaciones ineficientes».<sup>235</sup>

Y sobre la base de este dictamen, SEGURA (1991) deriva un contundente corolario político-económico:

«... quienes sostienen que cualquier intervención genera ineficiencias y que cualquier práctica reguladora de la actividad económica es dañina, o no saben economía ni observan la realidad, o defienden un modelo de organización económica caracterizado por una alta concentración del poder y fuertes ineficiencias en la asignación».<sup>236</sup>

Sin embargo, no podemos admitir a priori que todas las intervenciones del Estado orientadas a corregir estos “fallos” del mercado van a resultar plenamente eficientes.

Esta consideración apunta a la existencia de otra serie de deficiencias - ahora en el ámbito del sector público- que podemos denominar los “fallos” del Estado; y ya no solo en términos de *eficiencia*, sino también de *equidad*.

En este sentido, el economista estadounidense JOSEPH E. STIGLITZ (1989), de la Nueva Economía Keynesiana, recoge el siguiente listado:

«Nosotros hemos señalado ya dos causas importantes de deficiencias en el sector público:

1.<sup>a</sup> La relación fiduciaria del Gobierno impone serias limitaciones a la política de empleo (tanto en los salarios como en la duración de los contratos).

2.<sup>a</sup> La relación fiduciaria también impone graves limitaciones sobre el gasto, que surgen fundamentalmente de problemas relacionados con la equidad.

Deseo incrementar esta lista de deficiencias públicas mediante la identificación de cinco deficiencias más, cuatro de las cuales creo inherentes a la actividad económica estatal en una sociedad democrática, constituyendo la última una característica común, no necesaria, de la actividad económica del sector público:

1.<sup>a</sup> El sector público padece también los problemas derivados de la información imperfecta y de la existencia de mercados incompletos, que son una fuente de deficiencias para el funcionamiento de los mismos.

2.<sup>a</sup> El potencial de redistribución, inherente a los poderes coercitivos del Gobierno, no sólo puede dar lugar a desigualdades, sino también a

<sup>235</sup> SEGURA SÁNCHEZ, J.: “Competencia, mercado y eficiencia”, en *Claves de razón práctica*, op. cit., p. 23.

<sup>236</sup> SEGURA SÁNCHEZ, J.: *Ibidem*.

actividades de captación de rentas.

3.<sup>a</sup> Las limitaciones de los Gobiernos en ejercicio, para imponer objetivos programáticos que obliguen a futuros Gobiernos (una limitación que se refiere tanto a las restricciones sobre la transferencia de derechos de propiedad en el sector público, como al proceso democrático), pueden provocar grandes pérdidas económicas.

4.<sup>a</sup> Otras limitaciones, sobre la transferencia de los derechos de propiedad en el sector público, imponen más restricciones al diseño de estructuras incentivadoras efectivas.

5.<sup>a</sup> Y la falta de competencia en el seno del sector público atenúa aún más los incentivos. Es esta última característica la que veo generalizada, pero no inevitablemente, a toda la actividad económica del Estado».<sup>237</sup>

### 3.3. EL ESTADO EN LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO: EL IDEAL DEL ORDEN ECONÓMICO Y SOCIAL CONFORME AL MERCADO

El concepto de Economía Social de Mercado (*Soziale Marktwirtschaft*) está muy estrechamente vinculado a la Escuela de Friburgo, en donde se desarrolló en la década de 1930 una corriente de pensamiento económica denominada Ordoliberalismo, liderada por el economista WALTER EUCKEN, junto a los juristas FRANZ BÖHM (también economista y político) y HANS GROSSMANN-DOERTH.

Los antecedentes históricos del concepto Economía Social de Mercado se remontan a los movimientos socialistas del siglo XIX, según el criterio de CHRISTIAN WATRIN (1975), entre los cuales se había difundido la opinión de que podía instituirse un Orden Económico:

«... caracterizado por la dirección central del proceso económico y por la propiedad colectiva de los factores de producción, en el que los hombres podían ser verdaderamente libres sin presiones exteriores y que todos estarían libres de necesidades sociales e inseguridades económicas».<sup>238</sup>

Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, se pudieron contemplar algunas «experiencias concretas de sistemas económicos socialistas», tales como

<sup>237</sup> STIGLITZ, J. E.: *Sobre el papel económico del Estado*, en *El papel económico del Estado* / JOSEPH E. STIGLITZ et al., editado por ARNOLD HEERTJE; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, p. 66-67. Primera publicación: *The economic role of the state*, Basil Blackwell, in association with Bank Insinger de Beaufort NV; Oxford, New York; 1989.

<sup>238</sup> WATRIN, C. (1975): *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, en *Economía social de mercado*, dirigida y coordinada por SANTIAGO GARCÍA ECHEVERRÍA; Ediciones ESIC, Madrid, 1980, Documento 1, p. 130.



el *caso alemán*, basado en la dirección central sin propiedad colectiva de los medios de producción; o como el *caso soviético*, que sí contempló a ambas instituciones. A la vista de ellas -y siguiendo a WATRIN-, los «padres intelectuales» de la Economía Social de Mercado sostuvieron la opinión de que la economía centralizada vulneraba la libre elección de los hombres:

«... la economía dirigida llevaba fatalmente a la desaparición de la libre elección del puesto de trabajo, que es inevitable para las autoridades estatales imponer el control total de la obligación de trabajar, que el contrato de trabajo pasaba de ser un contrato privado a una relación de derecho público y a la asunción por parte de las oficinas de trabajo de funciones policiales, en las que se controlaban sí -como acontecía entonces- el trabajador cumplía satisfactoriamente con su ocupación o no, y al que no lo cumplía en caso necesario se le retiraba la cartilla de racionamiento (Eucken, 1948, pág. 116).

Los hombres adquirirían nuevas dependencias con respecto a la burocracia estatal por la economía de dirección central que no abarcaban sólo al proceso de trabajo, comprendían también la asignación de los medios de producción para las empresas, la asignación de la vivienda, y la distribución de alimentos, vestidos, muebles y combustibles y, por último, la supresión de la libre elección de los consumidores. Aparte del comercio por los mercados negros era posible aún, en aquel entonces, en todo caso, un intercambio primitivo de bienes».<sup>239</sup>

De esta forma, determinaron que la «cuestión social» había que transformarla de un modo radical, dejando a un lado el anterior enfoque centrado en la situación social de los trabajadores industriales, integrados en el proletariado; y dirigiendo ahora la atención a «la liberación de todos los miembros de la sociedad de las nuevas tendencias colectivistas».<sup>240</sup>

En palabras del economista alemán WALTER EUCKEN (1948), y referente del Ordoliberalismo:

«La nueva cuestión social (es) la dependencia opresiva del Estado, la amenaza extraordinaria contra la libertad de los hombres, la transformación del hombre en una parte de una gran máquina (y) la nueva inseguridad económica y social, que proviene de esta dependencia».<sup>241</sup>

En su virtud, el restablecimiento de la «economía de mercado» habría de

<sup>239</sup> WATRIN, C.: *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 131.

<sup>240</sup> WATRIN, C.: *Ibidem*.

<sup>241</sup> EUCKEN, W: *Die soziale Frage*, en *Synopsis: Alfred Weber 30. VII. 1868 - 30. VII. 1948. (Festgabe für Alfred Weber in honour)*, editado por EDGAR SALIN; Schneider, Heidelberg, 1948, p. 119. Citado por CHRISTIAN WATRIN en *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, op. cit., p. 131.

contemplar los puntos de vista sociales, además de los aspectos de la eficiencia y la distribución. Siendo éste punto decisivo para una reforma social, en donde la cuestión a considerar -como subraya WATRIN (1975)- era «si el Orden Social se concibe en libertad o si son inevitables métodos burocráticos-colectivistas, en último término, esto es, la dependencia de instancias estatales».<sup>242</sup>

Una vez contemplados los antecedentes, debe indicarse que la Economía Social de Mercado surgió a partir de un concepto desarrollado en 1946 por ALFRED MÜLLER-ARMACK; y que luego fue aplicado en 1948, como un experimento de política económica, en la República Federal de Alemania.

Esto fue posible gracias a un conjunto de factores que contribuyeron de una forma decisiva a la reconstrucción de la economía alemana en el período de posguerra (tras la Segunda Guerra Mundial), tales como la modernización tecnológica, introducida gracias a la necesidad de reconstruir en su totalidad al aparato productivo; la disposición de una mano de obra de forma ilimitada; la generosa ayuda americana vinculada al Plan Marshall; la extraordinaria estabilidad de la política interior; y hasta el propio optimismo de LUDWIG ERHARD como ministro de Economía del gabinete de KONRAD ADENAUER, en la aplicación de su experimento de política económica durante varios años.

La concepción político-económica de este ideal se asienta sobre la base del *humanismo económico*: como reiterara ERHARD (1960) en diversas ocasiones, «el hombre ocupa el centro de la economía».<sup>243</sup>

La concepción ética que respalda a este orden social, está caracterizada por tratar de conformar una «sociedad de hombres libres»:

«La tarea ética de la conformación de nuestro orden vital sería fallida, si no se pudieran encontrar vías y formas concretas para configurar la política de una sociedad de hombres libres. Así es como la Economía Social de Mercado ha acabado por imponerse, no sólo gracias al ideal que la anima, sino también gracias a una concepción que supo armonizar, en un ámbito de libertad económica, los métodos de la política económica práctica con claros objetivos sociales».<sup>244</sup>

Por ello, en esta visión también se abarca a otras concepciones vinculadas, tales como el «más allá de oferta y demanda» de RÖPKE, o la «situación vital» humana, una noción básica en ALEXANDRE RÜSTOW, que se caracterizan por contemplar la propia dimensión humana.

<sup>242</sup> WATRIN, C.: *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, op. cit., p. 131-132.

<sup>243</sup> ERHARD, L. (1960): *Una política económica orientada a la "integración interna" de la sociedad*, en *Economía Social de Mercado. Su valor permanente*, Rialp, Madrid, 1994, cap. 1: *Sobre la interdependencia de los órdenes*, p. 49. Conferencia en el IX Congreso Federal de la C.D.U., celebrado en Karlsruhe el 28 de abril de 1960.

<sup>244</sup> ERHARD, L.: *Ibidem*, p. 45.

La Economía Social de Mercado recomienda la intervención del Estado en diferentes campos, según EGON TUCHFELDT (1980), siempre y cuando ésta resulte «adecuada al criterio de la “conformidad al mercado”». Y partiendo del supuesto de «una estabilidad básica del sector privado» -que, en su caso, sólo podría ser distorsionada por el Estado-, también recomienda la instrumentación de una «política económica compensadora». En consecuencia, su fundamento consiste en recoger «el principio de libertad en los mercados vinculado con la compensación social».<sup>245</sup>

Sus partidarios la contemplaron como «un sistema de reglas económicas, que puede funcionar completamente y conducir a resultados satisfactorios», antes que como «un orden de economía de mercado». Y se le asignó una doble finalidad: la de «garantizar el paso sin fricciones del trueque a los mercados», y la de «asegurar la libertad de cada uno de los participantes en el proceso económico».

Pero en la práctica, tal como aprecia WATRIN (1975), se suceden múltiples violaciones de esta norma por la instrumentación de la política económica que deberían evitarse:

«Así se fijan a menudo precios y salarios por medio de normas estatales, se dictan protecciones contra los despidos, se conceden privilegios a unos grupos a cargo de otros, o se establecen artificialmente y por órdenes superiores de seguridad pública barreras innecesarias para la entrada a los mercados. Pero estas y otras muchas medidas tienen como consecuencia, cualquiera que fuesen los motivos para su introducción, un peor funcionamiento del mercado. Esto debía evitarse, no obstante, en una Economía Social de Mercado».<sup>246</sup>

En términos generales, la Economía Social de Mercado se puede caracterizar por seis «elementos de estilo»,<sup>247</sup> lo que configura en su conjunto una política económica de un solo bloque, siguiendo a TUCHFELDT (1980):

1. El principio de política de orden de la libertad del individuo.
2. El principio de política de orden de la compensación social.
3. La política coyuntural.
4. La política de crecimiento.
5. La política estructural.
6. El criterio de la conformidad al mercado, para las medidas de política económica, en todos los sectores arriba mencionados.

<sup>245</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado (Un experimento de política de ordenamiento económico del siglo XX)*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 23.

<sup>246</sup> WATRIN, C.: *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, op. cit., p. 133.

<sup>247</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado*, op. cit., p. 23-24.

El primer elemento de estilo es la *libertad* del individuo, y para que ésta pueda manifestarse plenamente en el ámbito de la actividad económica, se requiere de unidades de decisión descentralizadas y de mercados operativos. Con tales miras, la *política de competencia* tendrá que establecer las condiciones generales necesarias para que los procesos de mercado se desarrollen por la vía de la dinámica competitiva, favoreciendo que el competidor pueda utilizar del mejor modo posible los recursos escasos, de acuerdo con las preferencias de los consumidores, además de poder realizar innovaciones.

La política de la Economía Social de Mercado, según ERHARD (1960), ha de inspirarse en la idea de «armonizar, sobre la base de una economía de libre competencia, la libertad personal con un creciente bienestar y seguridad social, reconciliando a los pueblos mediante una política de aperturismo mundial».<sup>248</sup>

Y aun reconociendo la influencia ejercida por las «grandes formas organizativas» en el aumento del bienestar en la economía alemana, ERHARD (1960) se manifiesta de una forma enérgica en contra de toda concentración del poderío económico, tanto por razones económicas como político-sociales:

«No es la gran empresa en sí, sino el hambre incontrolada de poder económico el que despierta nuestra resistencia ante una concentración que, desde el punto de vista macroeconómico, es nociva; e indeseada desde el punto de vista político-social. Por ello, nuestro objetivo es obstaculizar e incluso impedir todo dominio restrictivo-monopolista de los mercados mediante un perfeccionamiento de la legislación sobre la libre competencia, y de la política fiscal. Pero cuando una acción gubernamental influye en el mercado a través de la reducción de precios, y consigue un efecto social benefactor, debería reconocerse su carácter indispensable y su neutralidad socio-política».<sup>249</sup>

En la economía de mercado, la libre iniciativa supone ejercer «una actividad independiente», según el criterio de ERHARD (1956), por «sus propias fuerzas y con responsabilidad propia», facilitando de este modo la creatividad intelectual y empresarial:

«Por ello, los agentes económicos por cuenta propia gozan de manera especial de las oportunidades que alberga la economía; lo que, por otro lado, también exige que corran con los riesgos económicos que ello conlleva. Pero una posición destacada en la vida económica no puede estar garantizada, en una economía de mercado, por el Estado, sino que —si quiere responder a su auténtico sentido— tiene que conquistarse día a día mediante el rendimiento económico, por la disposición al riesgo, y por la

<sup>248</sup> ERHARD, L.: *Una política económica orientada a la “integración interna” de la sociedad*, en *Economía Social de Mercado. Su valor permanente*, op. cit., cap. 1, p. 40.

<sup>249</sup> ERHARD, L.: *Ibídem*, p. 48.

voluntad de configurar la propia vida de modo responsable e individual».<sup>250</sup>

Y la figura central en esta dinámica económica competitiva es el *empresario*, quien ha de contemplar que «la oportunidad del beneficio corresponde al riesgo de la pérdida»,<sup>251</sup> como remarca TUCHFELDT (1980).

De acuerdo con este planteamiento, ERHARD (1952) sostiene que las responsabilidades empresariales no se limitan a la recogida de las ganancias, sino también a la plena asunción de las pérdidas:

«El que quiera una economía empresarial libre y el que vea en la función empresarial algo valioso, éste puede o, mejor dicho, debe aceptar también la Economía de Mercado con todos sus riesgos...

El empresario que está dispuesto a conseguir beneficios, debe también, naturalmente, estar dispuesto a aceptar pérdidas –para ello es empresario–. Sobre esto, no admito ninguna negociación, pero yo creo, que esta concepción sirve también a los intereses de los empresarios. El que exige en una coyuntura expansiva el favor de la evolución, no debe exigir en tiempos inversos del desarrollo el apoyo estatal».<sup>252</sup>

De modo que los empresarios han de estar a la altura “tanto a las duras, como a las maduras”. Pero éste no parece ser el caso general de comportamiento de los grandes patronos y gestores de la industria y de los servicios en las economías capitalistas, sobre todo cuando recordamos -entre otros muchos- el reciente episodio del gigantesco *rescate financiero* a la “eficiente” banca privada. A la vista del comportamiento observado, los ejecutivos financieros han dado a entender, casi con entera naturalidad, que lo “normal” es que los beneficios se apropien privadamente, mientras que las pérdidas bancarias se socializan con los contribuyentes.

Por otro lado, el apoyo de ciertas medidas al mecanismo de funcionamiento del mercado, tales como las ayudas a las pequeñas y medianas empresas, sí se considera como conformes al mercado, al revitalizar el propio desenvolvimiento económico.

El segundo elemento de estilo, el «principio de la compensación social», es contemplado como el reverso de la moneda del «principio de organización del

<sup>250</sup> ERHARD, L. (1956): *El Estado-providencia: Seguridad social al precio de la libertad*, en *Economía Social de Mercado. Su valor permanente*, op. cit., cap. II: *Mercado y moral*, p. 76-77. Artículo publicado en la revista *Versicherungswirtschaft*, en enero de 1956.

<sup>251</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado (Un experimento de política de ordenamiento económico del siglo XX)*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 24.

<sup>252</sup> ERHARD, L.: *Deutsche Wirtschaftspolitik*, Econ-Verlag, Düsseldorf-Viena, 1962, p. 184-185. Citado por SANTIAGO GARCÍA ECHEVERRÍA: *El papel del empresario en una economía social de mercado*, en *Economía social de mercado*, op. cit., ensayo IX, p. 105.

mercado».<sup>253</sup>

Dado que en el liberalismo extremo del *laissez faire* no se contemplan los aspectos sociales, como ya se ha señalado; ni tampoco a ciertas problemáticas sociales que no pueden resolverse o gestionarse a través del propio mecanismo de mercado. Y dado que tales cuestiones resultan decisivas en esta concepción política, lo que se requiere es el establecimiento de una *Política de Sociedad* que actúe como una red de seguridad, para así atender de una forma puntual determinadas situaciones de necesidad (antes que como una política de suministro generalizado, más característica del Estado del Bienestar), con el propósito básico de mantener operativos los procesos de mercado.

En palabras de TUCHFELDT (1980):

«A este respecto el liberalismo del *laissez-faire* ha olvidado puntos decisivos. El mercado puede distribuir rentas si funciona de forma eficiente cuando existen prestaciones reales de los individuos al mercado, pero no puede considerar los aspectos sociales y humanos. Las tensiones sociales y los problemas que no pueden dominarse a través del mercado deben de resolverse, por lo tanto, a través de una Política de Sociedad adecuada. Todos aquellos individuos que no se encuentran todavía en el proceso de trabajo o que ya no están dentro del mismo, deben ser protegidos ampliamente ante situaciones de necesidad no merecidas. El Estado debe garantizarles unos estándares mínimos sociales. Importante es a este respecto el que las medidas de la Política de Sociedad sólo actúen como una red de seguridades para los casos cambiantes de la vida y no en el sentido de un aprovisionamiento generalizado tal como se pretende en los Estados de Bienestar. Los atractivos a la aportación individual deben y tienen que estar suficientemente acentuados para que pueda mantenerse la capacidad de funcionamiento de los procesos del mercado».<sup>254</sup>

La conservación de la libertad individual y económica también requería, en su consecuencia, del diseño de una política social libre, que estuviera orientada por el «principio de subsidiaridad», como resaltara ERHARD (1956):

«Si queremos conservar de modo duradero un orden económico y social libre, es una exigencia básica el impulsar –junto a la política económica, que ha ayudado al hombre a recuperar su libertad personal– una política social igualmente libre. El eliminar la iniciativa privada en los seguros de prevención y de emergencias, aun cuando la persona individual esté en condiciones y tenga la voluntad de asumir responsablemente esos riesgos, se contrapone al orden de la economía de mercado, que deja al libre

<sup>253</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado (Un experimento de política de ordenamiento económico del siglo XX)*, op. cit., p. 23.

<sup>254</sup> TUCHFELDT, E.: *Ibidem*, p. 24-25.



albedrío de cada persona la decisión sobre producción y consumo. Libertad económica y coacción social en los seguros no son compatibles. Por ello es necesario que se reconozca el principio de subsidiariedad, como uno de los más importantes principios ordenadores de la seguridad social; que se conceda la mayor prioridad posible a la autosuficiencia y responsabilidad propia. La protección obligatoria estatal debe detenerse donde la persona individual y su familia estén en condiciones de asumir su seguro de prevención, con responsabilidad personal...

Además, significaría una evolución peligrosa hacia el Estado-providencia para nuestra vida social y económica, si se integrara en la seguridad obligatoria estatal a aquellos ciudadanos que, en virtud de su posición en la economía y en la sociedad, tendrían que estar en condiciones de asumir su seguro de prevención con sus propios recursos».<sup>255</sup>

Por ello, se pretende que la «configuración patrimonial privada» alcance un papel muy relevante dentro de la Política de Sociedad, en la medida en que los patrimonios posibilitan y amplían el uso de la libertad individual. Entre las específicas medidas de apoyo (además de la Política de Educación -que iguala y mejora las oportunidades- y la Política Familiar), se incluyen: facilitar la compra de viviendas propias, los premios al ahorro, las acciones de personal, etc.

El tercer elemento de estilo es la *política coyuntural*, destinada a compensar las constantes oscilaciones de la actividad económica, y a minimizar los costes sociales del desempleo. En este apartado, la prioridad fundamental de este ideal se la concede TUCHFELDT (1980) a «la estabilidad monetaria».<sup>256</sup>

La *política de crecimiento* es el siguiente renglón, y ésta ha de estar orientada a crear las condiciones jurídicas, y a construir las infraestructuras necesarias para un desenvolvimiento económico lo más despejado posible de obstáculos e interferencias, al entenderse que la *planificación estatal* de las tasas de crecimiento «es disconforme con el mercado, ya que dicha planificación representa una “acumulación de saber” (F. A. von Hayek) que no posee ninguna autoridad administrativa ni ninguna oficina de planificación». Por el otro lado, sí se consideran conformes al mercado aquellas medidas que favorezcan «un rejuvenecimiento del aparato productivo», mediante el fomento de la autofinanciación o de las amortizaciones; o bien, que puedan facilitar la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.<sup>257</sup>

El quinto elemento de estilo es la *política estructural*, que resulta precisa

<sup>255</sup> ERHARD, L.: *El Estado-providencia: Seguridad social al precio de la libertad*, en *Economía Social de Mercado. Su valor permanente*, op. cit., cap. II: *Mercado y moral*, p. 75-76.

<sup>256</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado*, op. cit., p. 25-26.

<sup>257</sup> TUCHFELDT, E.: *Ibidem*, p. 26-27.

para poder hacer frente a las continuas transformaciones estructurales del tejido productivo y a la movilidad intersectorial, operadas como resultado de los avances técnicos, de la incorporación de las innovaciones, de circunstancias naturales o de otro tipo, y que generan consecuencias negativas a largo plazo sobre determinados sectores económicos o regiones. Por todo ello, hay que facilitarles una «ayuda de adaptación de la política estructural». En el caso concreto del mercado de trabajo, el fin de la ayuda sería facilitar la movilidad geográfica (cambio de región) o funcional (cambio de puesto de trabajo) de los parados de larga duración, para coadyuvar a reducir así el nivel del paro estructural.<sup>258</sup>

Por último, toda política dirigida a corregir o complementar los procesos de mercado, ha de cumplir con «la exigencia de conformidad con los objetivos»; y lo que aún es más importante, con «la exigencia de conformidad con el mercado», lo que supone que los procesos del mercado «no deben ser distorsionados ni obstaculizados, a ser posible, por la política económica». En aquellos casos excepcionales que se desvíen de estos principios, TUCHFELDT (1980) destaca que los criterios de intervención habrían de ser transparentes, y las medidas tendrían que limitarse en el tiempo, debiendo estar sujetas a un control permanente.<sup>259</sup>

Ahora bien, ¿cómo debería configurarse la distribución de funciones entre el Estado y el mercado, en su ideal de Orden Económico y Social? Para responder esta cuestión, hay que señalar que los autores de este ideal tuvieron que desarrollar unos criterios generales, en primer lugar, en relación con tales funciones:

«El principio del “laissez-faire” bajo la interpretación de que el Estado se ha de abstener de toda intervención, se rechazó. Pensaban que las reglas, según las cuales se desarrolla el proceso económico, que, por consiguiente, dan nombre al Orden Económico, se estructuran por el Estado y tienen que ser objeto constante de la atención pública».<sup>260</sup>

Pero en la práctica no se disponía de una lista de actuación -o no actuación- del Estado, para establecer cómo se debería intervenir ante las múltiples y variadas situaciones de la vida económica. Por esta razón se formuló un principio general, relativo a «cómo debían permitirse las intervenciones consideradas inevitables»:

«El principio general era compatibilizar las medidas estatales con el Orden Económico y Social libre. En cada caso se debían fijar las posibles vías, que fueran en primer lugar compatibles con el orden de libertad y que a ser

<sup>258</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado*, op. cit., p. 27.

<sup>259</sup> TUCHFELDT, E.: *Ibidem*.

<sup>260</sup> WATRIN, C.: *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 133.

posible no llevaran a intervenciones adicionales».<sup>261</sup>

Algunos de los principales autores intelectuales del ideal, tales como RÖPKE, RÜSTOW, KÜNG, MÜLLER-ARMACK, y EUCKEN, estuvieron motivados para presentar un catálogo de medidas estatales conformes y no conformes.

Así, por ejemplo, RÖPKE argumentó que el Estado sólo debería emplear «aquellos medios que “basados en el Orden Económico sean conformes con el mercado” y que la “mecánica de los precios y la autodirección conseguida del mercado por ella no se interrumpa, sino que se les considere como nuevos “datos”».<sup>262</sup> Tales medidas se entenderían como conformes al mercado. Por el contrario, las medidas serían inconformes con el mercado cuando se intentara regularlo por medio de precios o cantidades, provocando así los correspondientes desequilibrios, como sucedería con la aplicación de medidas de precios máximos y mínimos.

En realidad, la «intervención estatal conforme» que caracteriza a la Economía Social de Mercado constituía una tercera posibilidad, frente al *laissez faire* y la *economía planificada*; las otras dos opciones que, siguiendo a RÖPKE (1942), quedaron totalmente descartadas:

«... no aceptamos que se nos coloque ante la alternativa entre *laissez-faire* y economía planificada. No hay solamente dos posibilidades, sino tres, a saber: *laissez-faire*, intervención estatal conforme e intervención estatal disconforme (economía planificada). El porqué de la razón de nuestra preferencia por la segunda de las tres posibilidades -las intervenciones conformes- con vistas al saneamiento político-económico del mercado, es obvio y no requiere más explicación».<sup>263</sup>

Pero este «principio de conformidad con el mercado», aun siendo un aspecto técnico de la intervención pública en la vida económica y social, no constituía la respuesta definitiva a la cuestión central de qué funciones debería desempeñar el Estado en una sociedad libre, y qué decisiones deberían reservarse a los ciudadanos.

Llegados a este punto, WATRIN (1975) comenta que los exponentes de la Economía Social de Mercado no se llegaron a preocupar en exceso por el ideal del Estado de Derecho, a pesar de haber surgido esta concepción en Alemania:

<sup>261</sup> WATRIN, C.: *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 134.

<sup>262</sup> WATRIN, C.: *Ibidem*.

<sup>263</sup> RÖPKE, W.: *Falsos caminos y callejones sin salida*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, op. cit., Segunda parte, cap. I, p. 208.

«A esto sólo Hayek en los últimos tiempos le dedicó gran atención a propósito de cuestiones de Orden Económico. No obstante, se puede arriesgar la hipótesis, que especialmente los principios constitutivos y reguladores desarrollados por Eucken (1952, pág. 254) respecto a la constitución de la competencia, entre otros: mercados abiertos, propiedad privada, libertad de contratación, responsabilidad frente a las actuaciones económicas erróneas, constancia de la Política Económica pueden considerarse como una traducción de la idea de Estado de Derecho al ámbito económico».<sup>264</sup>

Pero la gran dificultad que enfrentaron los sucesores de los padres intelectuales de la Economía Social de Mercado -según WATRIN- es «el desarrollo del Estado Social» o es, sin embargo, «el desarrollo, en terminología de Buchanan, del “productive state” frente al “protective state” (Buchanan, 1974, pág. 68)»:

«El Estado Social actual no sólo se limita como el Estado liberal clásico a la protección de los derechos de libertad personal y a la defensa de los riesgos, sino que somete las relaciones económicas y de sociedad a intentos de dirección, planificación y distribución según las mayorías representadas en el Parlamento. Pero, como consecuencia de ello surge una concentración extraordinaria de poder en manos de los burócratas y políticos en ejercicio, se necesita la comparación ocasional entre Economía, Sociedad y Estado entre la Alemania del Este y la del Oeste para no desesperar en la posibilidad de reprimir el “nuevo” Leviathan».<sup>265</sup>

Como resultado de la desaparición de una buena parte de las condiciones que propiciaron la Economía Social de Mercado, a finales de los años cincuenta del siglo XX, se registró «un empeoramiento en el “clima” de la política económica» que llevó a «una pérdida de estilo» de la misma, y tras un posterior desplazamiento político hacia la izquierda, finalmente se introduce «una orientación hacia el Estado de Bienestar».<sup>266</sup>

A modo de síntesis de este apartado, podemos reflejar el criterio de IGNACIO MIRALBELL (1994), para quien la Economía Social de Mercado se caracterizó por su «lucha contra la desigualdad», utilizando tanto los propios medios del mercado, como la instrumentación de la política económica:

«La Economía Social de Mercado, lejos de “instalarse en la desigualdad”, se instala en la lucha política contra ella, combatiéndola con las misma

<sup>264</sup> WATRIN, C.: *La evolución de los principios de la Economía Social de Mercado*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 135.

<sup>265</sup> WATRIN, C.: *Ibidem*.

<sup>266</sup> TUCHFELDT, E.: *La economía social de mercado (Un experimento de política de ordenamiento económico del siglo XX)*, en *Economía social de mercado*, op. cit., p. 28-29.

armas del mercado, y utilizando el instrumental de la política económica. Y más que la política monetaria y en el control de los tipos de interés, utiliza la política fiscal y presupuestaria. De este modo el Estado configura, arbitra y custodia un orden económico que refleja y sirve a la igualdad fundamental de todos los ciudadanos, como personas libres y responsables. Pero a la vez, con ello se respetan mejor las diferencias interpersonales en las cualidades, en la formación, en la experiencia, en las ocupaciones y en las relaciones económicas o de propiedad, frente a toda pretensión igualitarista».<sup>267</sup>

### 3.4. EL ESTADO EN LA REVOLUCIÓN KEYNESIANA: ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA Y LOGRO DEL PLENO EMPLEO

La *Gran Depresión* de 1929 resultó determinante en el declive de la teoría económica clásica, así como en el desarrollo de una nueva interpretación del capitalismo.

Tanto la magnitud y extensión temporal alcanzada por esa enorme crisis, como la secuela del aumento del desempleo a unos niveles hasta entonces insospechados en el seno de las economías capitalistas,<sup>268</sup> pusieron de manifiesto la inconsistencia de los postulados clásicos, asentados en la *Ley de Say*.

De este modo, la noción de que «la oferta crea su propia demanda» -o lo que es igual, que el gasto agregado tiende siempre hacia la producción potencial o de pleno empleo, gracias al ajuste flexible de los precios y de los salarios- resultaba plenamente contradictoria con las condiciones materiales que se presentaron en la coyuntura histórica de la *Gran Depresión*.

Se precisaba pues, de una nueva doctrina económica que, además de resultar más acorde con la realidad económica y social de la época, pudiera aplicar los remedios más eficaces para combatir los males de la depresión y el desempleo masivo.

En los años treinta del siglo XX se registraba en toda la economía mundial, según el economista inglés JAMES E. MEADE<sup>269</sup> (1982), una gran deficiencia de la demanda efectiva de bienes y servicios:

<sup>267</sup> MIRALBELL, I.: *Presentación*, en *El Estado-providencia: Seguridad social al precio de la libertad*, en *Economía Social de Mercado. Su valor permanente*, op. cit., p. 16.

<sup>268</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, la tasa de desempleo alcanzó el nivel del 25% en el año 1933. Vid.: SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D.: *Economía*, McGraw-Hill, Madrid, 13ª ed., 1990, p. 475.

<sup>269</sup> JAMES E. MEADE es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1977, junto a BERTIL OHLIN, «por sus contribuciones pioneras a la teoría del comercio internacional y los movimientos internacionales de capital».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1977/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1977/)

«Hombres y máquinas permanecían ociosos y un buen número de alimentos y primeras materias se apilaban en cantidades no usuales aunque, al mismo tiempo, los empobrecidos ciudadanos de todo el mundo tenían una gran necesidad de alimentos, vivienda, calefacción, y vestidos, por no decir nada acerca de las distracciones de la vida. Fue en estas circunstancias en las que Keynes elaboró su sistema de pensamiento con el que en tales condiciones los gobiernos del mundo podían estimular de forma concertada la demanda efectiva de bienes y servicios, demanda cuya satisfacción aliviaría la pobreza y el logro de la cual al mismo tiempo proporcionaría trabajo a los desempleados».<sup>270</sup>

En las sociedades industrializadas, la *capacidad productiva* está dada en todo momento, y sólo significa producción potencial; pero esto no equivale a la *producción*, como establece PASINETTI (1974). En realidad, para que pueda haber una *producción efectiva*, tiene que existir una *demanda efectiva*. Ahora bien, el problema surge cuando la demanda efectiva se reduce: entonces aparecen en escena el estancamiento económico y el paro, si los empresarios deciden no ajustar los precios a la baja y, en su lugar, ajustan la producción:

«Si los productores esperasen una reducción de la demanda, reducirían correspondientemente la producción, *cualquiera que fuese* el nivel de su capacidad productiva. Y harían lo opuesto si esperasen un aumento de la demanda. Por consiguiente, en tanto exista capacidad ociosa que pueda utilizarse, las fluctuaciones de la demanda engendrarán fluctuaciones de la producción, mientras que los precios permanecerán más o menos inafectados. Sólo cuando la demanda rebase el punto  $\tilde{Y}$  –utilización plena de la capacidad– se verá la producción física constreñida a ser  $\tilde{Y}$ , y el aumento de la demanda puede entonces causar una subida de los precios (un movimiento inflacionista)...

Por consiguiente, al perder la variación de los precios su influencia como mecanismo tradicional de respuesta, otro mecanismo de respuesta ha entrado en uso. A las variaciones de la demanda, los productores responden variando la producción.

Esto trae consigo una consecuencia muy seria. Las variaciones de la producción suponen modificaciones en la utilización de la capacidad productiva existente y en el empleo de trabajo. Una reducción de la demanda total engendra paro y estancamiento: amarga realidad que con tanta frecuencia se sufre en las economías capitalistas. Hay máquinas y hay obreros capaces de manejarlas, pero todo, unas y otros, permanecen

<sup>270</sup> MEADE, J. E. (1982): *Efectos de la fijación de salarios sobre el desempleo y la inflación*, en *Estanflación, Volumen 1: Fijación de los salarios*, Vicens-Vives, Barcelona, 1985, cap. II, p. 25-26. Primera publicación: *Stagflation Volume 1. Wage-fixing*, George Allen & Unwin, London, 1982.



ociosos por falta de demanda efectiva».<sup>271</sup>

Frente a este problema general, la «contribución revolucionaria» de KEYNES fue el desarrollo de una *teoría de la demanda efectiva*, como remarca LAWRENCE R. KLEIN (1947), en la que demostró cómo se determina el nivel de empleo; lo que permitió a su vez la resolución del problema de cómo alcanzar el nivel de producción de máxima ocupación. Pero en relación con el otro problema -el de cómo distribuir los recursos en una economía con pleno empleo-, KEYNES no supo adelantar una solución equivalente:

«... la revolución solamente fue el desarrollo de una teoría de la demanda efectiva; esto es, de una teoría de la determinación del nivel de producto como un todo.

Hay dos problemas económicos principales: el problema de lograr el pleno empleo, y el problema de distribuir los recursos en una economía que está en pleno empleo. Keynes ha mostrado cómo se llega a determinar el nivel de empleo y de esa forma ha ofrecido una teoría con la cual atacar el primer problema. Él no dio por sentado el estar ofreciendo una solución al segundo problema, excepto en que necesariamente se tiene que resolver el primero para comenzar a pensar acerca del segundo».<sup>272</sup>

Centrándonos en la obra maestra de KEYNES, ¿cuáles eran el objetivo del autor, y el mensaje de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936?

JOHN MAYNARD KEYNES tenía un objetivo político, y esto fue lo que caracterizó a la «economía política» keynesiana, siguiendo a ROBERT SKIDELSKY (2009):

«A menos que los gobiernos dieran pasos para estabilizar las economías de mercado al nivel del pleno empleo, se perdería el indudable beneficio de los mercados y se abriría un espacio político para los extremistas que ofrecerían solucionar el problema económico suprimiendo los mercados, la paz y la libertad. Ésta era, en resumidas cuentas, la «economía política» keynesiana».<sup>273</sup>

En relación con el propósito de escribir esta obra, NICHOLAS WAPSHOTT (2011) opina que KEYNES pretendió cambiar la forma de entender la economía a los propios economistas y, a partir de ahí, tratar de influir sobre los responsables políticos al objeto de que impulsaran a la demanda agregada.

<sup>271</sup> PASINETTI, L. L. (1974): *La teoría de la demanda efectiva*, en *Crecimiento económico y distribución de la renta. Ensayos de teoría económica*, Alianza, Madrid, 2ª ed., 1983, cap. II, p. 47-48.

<sup>272</sup> KLEIN, L. R. (1947): *Lo nuevo y lo viejo*, en *La Revolución Keynesiana*, Trillas, México, 1983, cap. 3, p. 67.

<sup>273</sup> SKIDELSKY, R.: *El regreso de Keynes*, Crítica, Barcelona, 2009, Introducción, p. 18. Primera publicación: *Keynes: the return of the master*, Allen Lane, Penguin Books, London, 2009.

Aunque también plantea otro sugerente objetivo secundario:

«El principal objetivo de Keynes a la hora de escribir la *Teoría general* fue alterar la idea que los economistas tenían del funcionamiento de la economía y a través de ellos convencer a los agentes con poder de decisión de que adoptaran medidas para aumentar la demanda agregada. Un importante objetivo secundario, sin embargo, fue desafiar a Hayek y a otros a responder a las ideas de su obra maestra. Las ideas de Keynes sólo podían tener una base sólida si se demostraba que la economía clásica era errónea, de modo que Keynes, convencido de que había anticipado todas las objeciones, estaba deseando escuchar la respuesta de los economistas clásicos».<sup>274</sup>

En cuando al mensaje central de la *Teoría general*, era sin dudarla una crítica contundente de «un laissez-faire incontrolado», según BARBER (1967); demostrándose en esta obra la necesidad de una intervención del Estado en la economía con fines estabilizadores:

«El peso de su argumento recaía sobre la demostración de que un sistema de mercado no intervenido es probable que fuera crónicamente inestable e incapaz de asegurar la plena utilización de los recursos productivos. Su análisis no sólo demostraba la necesidad de una intervención activa en la economía por parte del Estado, sino que proclamaba, al mismo tiempo, que la frugalidad no era necesariamente una virtud social; de hecho, cuando los recursos productivos estaban subempleados, era un vicio social. Para un público educado en la ética puritana, este punto de vista no era fácil de asimilar».<sup>275</sup>

Y es ahí donde reside el doble mérito de la *Teoría general*, la obra en donde se diagnosticó el «fallo del sistema del laissez-faire que permitió que ocurriera tal desastre»,<sup>276</sup> siguiendo a JOAN ROBINSON (1976), y en donde además se proporcionaron las recetas correctoras.

KEYNES era partidario del capitalismo, aunque encontrara en él ciertos aspectos censurables y criticables, como ilustra la cita recopilada por WAPSHOTT (2011):

<sup>274</sup> WAPSHOTT, N. (2011): *Hayek pestañea. La Teoría general invita a una respuesta (1932-1936)*, en *Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2013, cap. 10, p. 176. Primera publicación: *Keynes Hayek: the clash that defined modern economics*, W. W. Norton & Co., New York, 2011.

<sup>275</sup> BARBER, W. J. (1967): *La doctrina económica de la Teoría General de Keynes*, en *Historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 9ª reimpr., 1985, Cuarta parte: La Economía Keynesiana, cap. 8, p. 233.

<sup>276</sup> ROBINSON, J. (1971): *Interés y beneficio*, en *Herejías económicas. Viejas controversias de la teoría económica*, Ariel, Barcelona, 1976, cap. III, p. 73. Primera publicación: *Economic heresies. Some old-fashioned questions in economic theory*, Basic Books, New York, 1971.

«... por lo que a mí respecta, creo que el capitalismo, bien manejado, puede ser más eficiente para conseguir los objetivos económicos que cualquier otro sistema alternativo que se pueda considerar...

... en muchos sentidos, el capitalismo, en sí mismo, es extremadamente censurable».<sup>277</sup>

De hecho, el principal fracaso del capitalismo individualista era su incapacidad para alcanzar el pleno empleo, según KEYNES (1936). Las decisiones individuales relativas al gasto en consumo y al gasto en inversión podían originar en su conjunto una demanda efectiva insuficiente, reduciendo de ese modo los niveles de producción y de empleo, y distanciando a la producción real de la producción potencial. Esta argumentación daba una explicación lógica y coherente a «la paradoja de la pobreza en medio de la abundancia».

En su análisis económico, concluyó que cuanto más pobre fuera una comunidad, menor sería la necesidad de una inversión adicional para alcanzar la plena ocupación, dada su mayor propensión a consumir. Y por el lado contrario, cuanto más rica fuera la comunidad, mayor sería su propensión a ahorrar; pero esto acarrea una enorme dificultad, al requerirse ahora de unas muy amplias oportunidades de inversión para poder alcanzar el pleno empleo, una tarea que se dificulta a medida que avanza el propio proceso de acumulación de capital. En palabras de KEYNES (1936):

«La propensión a consumir y el coeficiente de inversión nueva determinan, entre ambos, el volumen de ocupación, y éste está ligado únicamente a un nivel determinado de salarios reales -no al revés-. Si la propensión a consumir y el coeficiente de inversión nueva se traducen en una insuficiencia de la demanda efectiva, el volumen real de ocupación se reducirá hasta quedar por debajo de la oferta de mano de obra potencialmente disponible al actual salario real, y el salario real de equilibrio será *mayor* que la desutilidad marginal del nivel de equilibrio de la ocupación.

Este análisis nos proporciona una explicación de la paradoja de la pobreza en medio de la abundancia; porque la simple existencia de una demanda efectiva insuficiente puede, y a menudo hará, que el aumento de ocupación se detenga *antes* que haya sido alcanzado el nivel de ocupación plena. La insuficiencia de la demanda efectiva frenará el proceso de la producción aunque el producto marginal de la mano de obra exceda todavía en valor a la desutilidad marginal de la ocupación.

Más aún, cuanto más rica sea la comunidad, mayor tenderá a ser la

<sup>277</sup> KEYNES, J. M: *Collected writings*, vol. 19: *Activities 1922-9*, p. 272. Citado por WAPSHOTT, N.: *Las líneas de combate están trazadas. Keynes niega el orden económico «natural» (1923-1929)*, en *Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna*, op. cit., cap. 3, p. 53.

distancia que separa su producción real de la potencial y, por tanto, más obvios y atroces los defectos del sistema económico; porque una comunidad pobre estará propensa a consumir la mayor parte de su producción, de manera que una inversión modesta será suficiente para lograr la ocupación completa; en tanto que una comunidad rica tendrá que descubrir oportunidades de inversión mucho más amplias para que la propensión a ahorrar de sus miembros más opulentos sea compatible con la ocupación de los más pobres...

Pero falta lo peor: no solamente es más débil la propensión marginal a consumir en una comunidad rica, sino que, debido a que su acumulación de capital es ya grande, las oportunidades para nuevas inversiones son menos atractivas, a no ser que la tasa de interés baje lo bastante de prisa, lo cual nos lleva a la teoría del interés y a las razones por las cuales no baja automáticamente al nivel apropiado...». <sup>278</sup>

De hecho, la situación normal de la economía para KEYNES era «una en la que no se alcanza la plena ocupación», como remarca PASINETTI (1974); quien utiliza el sencillo modelo del gasto agregado de una economía cerrada y privada para poder ilustrar una situación de desempleo «keynesiano» (esto es, de equilibrio con desempleo):

«La demanda para consumo es función de la renta y la demanda con fines de inversión -determinada con independencia de la renta- se suma simplemente al consumo. Se alcanza el equilibrio en el punto... de intersección de  $C + I$  con la *recta de 45°*. En este punto, la demanda total es igual a la producción total; por consiguiente, *hay* equilibrio entre la demanda agregada y la oferta agregada. Pero es un equilibrio con paro. Y la diferencia ( $\tilde{Y} - Y'$ ) representa precisamente la capacidad ociosa y el desempleo. Este tipo de desempleo (debido a la falta de demanda efectiva) se conoce hoy como desempleo «keynesiano». <sup>279</sup>

Este análisis práctico no sólo nos ofrece «un diagnóstico claro de una de las mayores debilidades del sistema capitalista», siguiendo a PASINETTI, sino que sugiere además «un poderoso remedio». <sup>280</sup>

A partir del *análisis keynesiano del multiplicador*, que considera constante a la *propensión marginal a consumir* (que es la proporción entre la variación en el consumo y la variación de la renta), se establece una relación directa entre los cambios autónomos en el nivel de inversión privada, y los correspondientes

<sup>278</sup> KEYNES, J. M.: *El principio de la demanda efectiva*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 11ª reimpr., 1980, Libro I: Introducción, cap. 3, p. 38-39.

<sup>279</sup> PASINETTI, L. L.: *La teoría de la demanda efectiva*, en *Crecimiento económico y distribución de la renta. Ensayos de teoría económica*, op. cit., cap. II, p. 54.

<sup>280</sup> PASINETTI, L. L.: *Ibidem*, p. 55.

cambios en el nivel de renta o ingreso de equilibrio.

De forma que cualquier cambio exógeno en la inversión privada genera un *efecto multiplicador* sobre dicho nivel de renta. Análogamente, se deriva que cualquier variación en otros componentes de la demanda efectiva (como por ejemplo, en el gasto público), generaría los mismos efectos multiplicadores; de tal modo que la intervención del Estado puede lograr el pleno empleo, impulsando por esa vía a la demanda efectiva.

Veamos la exposición de PASINETTI:

«Si en (2.1)  $[Y \equiv C + I]$  se sustituye  $C$  por (2.2)  $[C = f(Y)]$  y se desarrolla  $f(Y)$  en serie de Taylor (despreciando los términos de orden superior al primero) obtenemos:

$$Y(1 - f') = I, \quad (2.5)$$

y por lo tanto:

$$dY = \frac{1}{1 - f'} dI, \quad (2.6)$$

o, en el caso de una función lineal de consumo (2.2a)  $[C = A + aY]$ ,

$$dY = \frac{1}{1 - a} dI. \quad (2.7)$$

Es ésta una notable relación: indica que todo aumento en el flujo de la inversión nueva ( $dI$ ) engendrará un incremento del flujo de renta neta igual a  $1 / (1 - f')$  veces aquél [ $1 / (1 - a)$  en el caso lineal]. La expresión  $1 / (1 - f')$  [o la  $1 / (1 - a)$ ] se ha llamado por ello «el multiplicador». Para dar una idea de su orden de magnitud, si la propensión marginal a consumir es 80 por ciento, el multiplicador es 5; lo que significa que todo aumento de la inversión originará un aumento de la renta cinco veces mayor... Entendido esto, resulta inmediatamente evidente que no hay necesidad de que el aumento de la demanda efectiva proceda de la inversión. Cualquier incremento autónomo de la demanda efectiva originará precisamente los mismos efectos multiplicadores. Por consiguiente, cuando la inversión corriente es demasiado baja para dar lugar a la plena ocupación, el Estado puede siempre entrar en liza con el gasto público (mediante un presupuesto deficitario) y conseguir un aumento neto de la demanda efectiva. El Estado puede, pues, conseguir la plena ocupación».<sup>281</sup>

Sobre esta base, el problema general de la política económica para el gobierno se puede plantear fácilmente, como establece KLEIN (1947):

<sup>281</sup> PASINETTI, L. L.: *La teoría de la demanda efectiva*, en *Crecimiento económico y distribución de la renta. Ensayos de teoría económica*, op. cit., cap. II, p. 55-56.

«Ésta debe ser tal que el gobierno logre complementar o estimular el gasto privado total en consumo o inversión por un monto exacto que mantenga el pleno empleo. Deberíamos también decir que la inversión privada más la inversión gubernamental tiene que ser exactamente igual a la cantidad que será ahorrada por los individuos o por las firmas comerciales con base en su ingreso de pleno empleo».<sup>282</sup>

Por lo tanto, los dos protagonistas de la teoría keynesiana son el *gobierno* y el *mercado*, que se van a repartir las tareas en los diversos asuntos económicos. De hecho, KEYNES (1926) se empeñó en dejar bien claro que su propósito no era que el Estado reemplazara al mercado ni a la empresa privada, a diferencia de los marxistas; y se refirió ex profeso a los contenidos singulares de la propia Agenda del Estado:

«... lo importante para el gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en la actualidad no se hacen en absoluto».<sup>283</sup>

Bajo este enfoque, el mercado debía continuar desarrollando sus tareas de asignación de los recursos económicos y de distribución de las rentas; pero ahora la misión fundamental del gobierno -dentro del particular ámbito de la estabilización macroeconómica- consistía en garantizar «un volumen agregado de producción correspondiente al del pleno empleo».

Así pues, gracias a KEYNES (1936) quedaba claro lo que el Estado tenía que hacer frente al problema general planteado. Una primera opción sería limitar al ahorro (esto es: ¡ser menos frugales y austeros!):

«De este modo nuestro razonamiento lleva a la conclusión de que, en las condiciones contemporáneas, el crecimiento de la riqueza, lejos de depender de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene más probabilidades de encontrar en ella un impedimento. Queda, pues, eliminada una de las principales justificaciones sociales de la gran desigualdad de la riqueza. No digo que no haya otras razones, infectadas por nuestra teoría, que sean capaces de justificar cierta desigualdad en determinadas circunstancias. Pero elimina la razón más importante que hasta ahora nos ha hecho pensar en la prudencia de avanzar con cautela».<sup>284</sup>

La segunda opción consistía en estimular directamente al gasto agregado;

<sup>282</sup> KLEIN, L. R.: *Keynes y la reforma social*, en *La revolución keynesiana*, op. cit., cap. 7, p. 180.

<sup>283</sup> KEYNES, J. M. (1926): *El final del laissez-faire*, en *Ensayos sobre intervención y liberalismo*, Orbis, Barcelona, 1986, p. 85. Primera publicación: *The end of laissez-faire*, Hogarth Press, London, 1926.

<sup>284</sup> KEYNES, J. M.: *Notas finales sobre la filosofía social a que podría conducir la Teoría general*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., Libro VI: Breves consideraciones sugeridas por la Teoría general, cap. 24, p. 329.



y una tercera, en combinar a las dos anteriores vías de modo simultáneo, lo que impulsaría aún más al nivel de renta de equilibrio.

En su virtud, la teoría keynesiana de la demanda efectiva demuestra que hay dos clases de medidas de política económica que pueden emplearse para aumentar el nivel de renta o ingreso, con el fin de desplazarlo en la dirección del pleno empleo. En palabras de KLEIN (1947):

«Se puede intentar estimular la inversión mediante el incremento de la cantidad que sería gastada en inversión por parte de cada nivel del ingreso nacional, sin que al mismo tiempo se provoque una inducción a un cambio compensador en el monto que sería gastado en consumo para cada nivel del ingreso nacional. De manera alternativa, se puede intentar desalentar a los ahorros mediante la reducción de la cantidad que sería ahorrada (no gastada en consumo) para cada nivel de ingreso, sin que al mismo tiempo se induzca un cambio compensador en el monto que sería gastado en inversión para cada nivel del ingreso nacional. El primer tipo de política económica intenta elevar todo el programa de inversión (propensión a invertir), mientras que el segundo tipo de política económica intenta disminuir el programa o curva de ahorros (propensión al ahorro). Un programa de inversión de alto nivel y un programa de ahorro de bajo nivel generará un nivel muy alto de ingreso. Estos dos tipos de políticas económicas no son de ninguna manera mutuamente excluyentes, pero tienen características diferentes».<sup>285</sup>

En esencia, pues, y en contra del ideal clásico, la nueva visión macroeconómica keynesiana viene a postular que «si la demanda es suficiente, la oferta se valdría por sí misma», justo lo opuesto a lo establecido por la *Ley de Say*.

A pesar de este significativo cambio de rumbo económico, KEYNES (1936) no descartó por completo a la teoría clásica, pese a las diversas objeciones realizadas a su programa económico, derivadas de su alejamiento de los fundamentos del libre mercado. Él sostuvo con rotundidad que, una vez alcanzado el pleno empleo, muchas hipótesis de la escuela clásica aún tendrían vigencia, y que al llenar sus vacíos «no se echa por tierra el “sistema de Mánchester”»:

«Nuestra crítica de la teoría económica clásica aceptada no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis, como en señalar que los supuestos tácticos en que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real. Pero si nuestros controles centrales logran establecer un volumen global de producción correspondiente a la ocupación plena tan aproximadamente como sea posible, la teoría clásica vuelve a cobrar fuerza de aquí en adelante...

<sup>285</sup> KLEIN, L. R.: *Keynes y la reforma social*, en *La revolución keynesiana*, op. cit., cap. 7, p. 182.

De este modo, fuera de la necesidad de controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir no hay más razón para socializar la vida económica que la que existía antes».<sup>286</sup>

En cuanto a la implementación general de la política económica keynesiana, cabe establecer con MEADE (1982) que los instrumentos recomendados para sus «técnicas de dirección de la demanda» fueron de tres clases:

«Primero, las autoridades podían gastar más en obras públicas de varias clases -construcción de carreteras, proyectos de viviendas, desarrollo del capital en industrias nacionalizadas-, y demás. Segundo, el Banco Central podía adoptar las medidas para incrementar la oferta monetaria y reducir los tipos de interés a los que se podían pedir préstamos para la inversión en el desarrollo del capital de cualquier clase del sector privado de la economía. Tercero, se podían reducir los tipos impositivos e incrementar los beneficios sociales y los gastos del gobierno para dejar al ciudadano que paga impuestos con mayores rentas libres de los mismos para gastar en bienes y servicios. Los incrementos inmediatos de las rentas ocasionados por esos incrementos iniciales de gastos en bienes y servicios conducirá a posteriores incrementos secundarios de gastos así como de rentas, las cuales, a su vez, conducirían a posteriores incrementos terciarios y, así, sucesivamente...».<sup>287</sup>

Pero a efectos prácticos, la teoría keynesiana se concentró en el principal instrumento de la política fiscal, el presupuesto. Y el esquema analítico era muy sencillo, según lo desarrolla JAMES TOBIN<sup>288</sup> (1966), un destacado economista keynesiano estadounidense que contribuyó a crear la Síntesis Neoclásica:

«La nueva doctrina [keynesiana] se concentraba en un aspecto de la política gubernamental..., a saber, el presupuesto. La idea es en verdad bastante simple: cuando hay muy poco gasto en bienes y servicios en la economía como para emplear toda la fuerza de trabajo, el gobierno o bien debe gastar más, o inducir a otras personas a que gasten más a través de medios tales como la reducción de sus impuestos o el aumento de sus pagos de bienestar. Así, el objetivo de la política fiscal no es equilibrar el presupuesto, sino equilibrar la economía, es decir, asegurarse de que haya suficiente demanda para toda la producción de que es capaz la economía.

<sup>286</sup> KEYNES, J. M.: *Notas finales sobre la filosofía social a que podría conducir la Teoría general*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., Libro VI, cap. 24, p. 333.

<sup>287</sup> MEADE, J. E.: *Efectos de la fijación de salarios sobre el desempleo y la inflación*, en *Estanflación, Volumen 1: Fijación de los salarios*, op. cit., cap. II, p. 25-26.

<sup>288</sup> JAMES TOBIN es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1981 «por su análisis de los mercados financieros y sus relaciones con las decisiones de gasto, empleo, producción y precios».

Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1981/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1981/)

El presupuesto de un gran gobierno central no debe considerarse en términos microeconómicos estrechos, los cuales son adecuados, si es que son adecuados para algo, para una familia o un pequeño comerciante».<sup>289</sup>

La política fiscal diseñada con fines estabilizadores, y orientada al logro del pleno empleo, debía estimular al gasto agregado por diversos procedimientos: bien directamente, a través del gasto público; o bien a través de incentivos basados en la reducción selectiva de impuestos sobre el consumo, la inversión u otras componentes del gasto.

Si se pretendía modificar la distribución de la renta para elevar la propensión marginal al consumo, una alternativa posible podría ser realizar un desplazamiento de la carga fiscal desde los impuestos indirectos hacia los impuestos personales directos.

También cabría la posibilidad de expandir al gasto público, pero manteniendo constantes los impuestos; en tal caso, estaríamos ante una política fiscal de *gasto deficitario*. Por esta vía, el Estado apelaría directamente a la política de créditos para impulsar al crecimiento de la actividad económica, siendo esta forma de proceder -como indica STIGLITZ (1993)- una de las peculiares contribuciones de KEYNES:

«Para ello, el Estado debe pedir prestado lo que no recaude en impuestos, vendiendo letras y bonos del Tesoro a los inversores; en realidad, éstos le prestan dinero que podrían gastar hoy a cambio de la promesa de recuperarlo con intereses en el futuro...

Tal vez parezca que los déficit presupuestarios son casi inevitables hoy en día, pero la propia idea de financiar el gasto público sistemáticamente por medio de déficit es otra de las ideas revolucionarias de John Maynard Keynes».<sup>290</sup>

Mientras tanto, el rígido principio clásico del equilibrio presupuestario pasó a considerarse como una política desacertada. Aunque se reconocía que el déficit público supone un problema, como no podía ser de otro modo, también se consideró que el desempleo era un problema mayor. Por eso se estima, desde la óptica keynesiana, que la política de «gasto deficitario» resultaba ser bastante útil para combatir las situaciones de depresión con un alto nivel de desempleo de naturaleza involuntaria.

Además, hemos de considerar que los gastos públicos no deben

<sup>289</sup> TOBIN, J. (1966): *La nueva era de relaciones cordiales entre la iniciativa privada y el gobierno*, en *Política económica nacional (Ensayos)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, Primera parte: El gobierno y la economía, cap. 4, p. 48. Primera publicación: *National economic policy*, Yale University Press, New Heaven (Connecticut), 1966.

<sup>290</sup> STIGLITZ, J. E.: *El gasto público y el comercio*, en *Economía*, Ariel, Barcelona, 1993, cap. 30, p. 863. Primera publicación: *Economics*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 1993.

determinarse estrictamente en términos «de la pérdida o ganancia del estado mismo», como argumenta ALVIN HANSEN (1941), otro destacado economista que introdujo las tesis keynesianas en Estados Unidos; sino más bien, en función «de los efectos que tales gastos han tenido sobre el funcionamiento pleno y eficaz de la economía como un todo».<sup>291</sup>

La política fiscal juega ahora un papel fundamental para llevar al máximo nivel a la producción y al ingreso real, siguiendo a HANSEN (1941). Y si bien equilibrar el presupuesto resulta útil en ciertas ocasiones de la coyuntura económica muy concretas, en las demás circunstancias, esa misma política es inadecuada e ineficaz:

«La política fiscal constituye un instrumento eficaz por medio del cual se puede llevar a su máximo al ingreso real de la comunidad, así como para regular la distribución de la riqueza y del ingreso. A veces, equilibrar el presupuesto será una política sana y conveniente, mientras que otras sería desastroso hacerlo. Sólo en el caso en que se apliquen las máximas de las finanzas privadas a la economía pública, nos interesará obtener el equilibrio del presupuesto».<sup>292</sup>

Por ello, habría que determinar en cada situación las ventajas de incurrir en déficit público (o de alcanzar un superávit), para coadyuvar así, con una política fiscal anticíclica, a la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos (desempleo, inflación).

Tras diversas controversias macroeconómicas, se consideró más conveniente emplear a las medidas financieras para combatir las depresiones, y a las restricciones monetarias, para atajar los episodios de inflación. Aunque la existencia de dos centros de decisión independientes -parlamentos y bancos centrales-, y la posible discrepancia de objetivos en el diseño de ambas políticas, siempre mantenían abierta la puerta a una posible descoordinación y a la ineficacia final de la intervención pública.

Como consecuencia, el éxito de las políticas estabilizadoras tenía que aparecer vinculado al grado de colaboración que se alcance entre las políticas financieras y las monetarias, una cuestión particularmente delicada en los países y áreas supranacionales, cuyos bancos centrales disponen de plena autonomía en el diseño y ejecución de la política monetaria.

KEYNES consideraba que, ante una economía hundida en la depresión con desempleo masivo, los gobiernos se comportarían de un modo irresponsable «si dejaban que permanecieran ociosos los valiosos recursos de su país cuando

<sup>291</sup> HANSEN, A. (1941): *Teoría y práctica presupuestales*, en *Política fiscal y ciclo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, Parte II: El papel cambiante de la política fiscal, cap. X, p. 163. Primera publicación: *Fiscal policy and business cycles*, W. W. Norton & Co., New York, 1941.

<sup>292</sup> HANSEN, A.: *Ibídem*.

tenían a su disposición instrumentos que podían estimular la actividad económica»,<sup>293</sup> como remarca STIGLITZ (1993).

De ahí que le reprochara al capitalismo su fracaso para «proporcionar la abundancia que la tecnología moderna hacía posible, una abundancia que era necesaria para probar nuevos tipos de vida»<sup>294</sup>, como indica SKIDELSKY (1977); y a los economistas clásicos -con la única excepción de Malthus, previamente comentada-, su olvido del problema de la demanda efectiva:

«En la economía ricardiana, que sirve de base a lo que se nos ha enseñado por más de un siglo, es esencial la idea de que podemos desdeñar impunemente la función de demanda global. Es verdad que Malthus se opuso con vehemencia a la doctrina de Ricardo de que era imposible una insuficiencia de la demanda efectiva, pero en vano, porque no pudo explicar claramente (fuera de un llamado a la observación común de los hechos) cómo y por qué la demanda efectiva podría ser deficiente o excesiva, no logró dar una construcción alternativa y Ricardo conquistó a Inglaterra de una manera tan cabal como la Santa Inquisición a España. Su teoría no fue aceptada sólo por la City, los estadistas y el mundo académico, sino que la controversia se detuvo y el punto de vista contrario desapareció completamente y dejó de ser discutida. El gran enigma de la demanda efectiva, con el que Malthus había luchado, se desvaneció de la literatura económica. Ni una sola vez puede verse mencionado en cualquiera de los trabajos de Marshall, Edgeworth y el profesor Pigou, de cuyas manos ha recibido su mayor madurez la teoría clásica».<sup>295</sup>

La mayor intervención del Estado en la vida económica, al asumir los gobiernos de las naciones capitalistas un papel activo en el logro del pleno empleo, también planteó una cuestión fundamental: la restricción a la libertad individual.

En su propia defensa, KEYNES (1936) justificó esta ampliación de las funciones del Estado por ser el único medio de evitar la destrucción del sistema capitalista, y de posibilitar la iniciativa privada:

«Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente de invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un

<sup>293</sup> STIGLITZ, J. E.: *El gasto público y el comercio*, en *Economía*, op. cit., cap. 30, p. 864.

<sup>294</sup> SKIDELSKY, R. (1977): *El significado político de la revolución keynesiana*, en *El fin de la era keynesiana. Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana / Varios autores*, Laia, Barcelona, 1982, cap. V, p. 65-66. Primera publicación de la obra: *The end of the Keynesian era*, Macmillan Press, London, 1977. Y del artículo: “*The political meaning of the Keynesian Revolution*”, en *Spectator*, 7 August, 1976.

<sup>295</sup> KEYNES, J. M.: *El principio de la demanda efectiva*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., Libro I, cap. 3, p. 39.

financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual».<sup>296</sup>

Tampoco KEYNES llegó a considerar que su programa de reformas económicas favoreciera el surgimiento del autoritarismo, ni mucho menos de una tiranía, como sostiene WAPSHOTT (2011):

««Los controles centrales necesarios para garantizar el pleno empleo implicarán, evidentemente, una gran extensión de las funciones tradicionales del gobierno», escribió. «Además, la teoría clásica tradicional ha llamado la atención sobre varias condiciones en las que puede ser preciso modificar o guiar la libre intervención de las fuerzas económicas». Más tarde reconoció que «la teoría de la producción, que es la que [la *Teoría general*] quiere ofrecer, se puede adaptar más fácilmente a las condiciones de un estado totalitarista que la teoría de la producción y la distribución de un producto determinado producido en condiciones de libre competencia y una amplia dosis de *laissez-faire*». Pero Keynes veía con optimismo la naturaleza humana y no creía que el autoritarismo fuera un corolario necesario de su teoría, ni que sus reformas propiciaran una tiranía acusada, que Hayek llamaría «servidumbre»».<sup>297</sup>

Pero lo cierto es que muchos críticos vieron en la Revolución Keynesiana una seria amenaza tanto para el sistema democrático como para la libertad de comercio, en el seno de las economías capitalistas; aunque BARBER (1967) considera que tales prejuicios carecían de fundamento:

«Algunos críticos consideraron las doctrinas de Keynes como peligrosamente radicales y como una amenaza a la perpetuación del orden capitalista. Un juicio ponderado del contenido del pensamiento keynesiano sugiere, sin embargo, la conclusión opuesta. Aunque la *Teoría General* era revolucionaria en su enfoque del análisis económico, las recomendaciones de política económica que se derivaban de ella estaban sugeridas, en gran medida, por consideraciones conservadoras. Keynes creía que podían mantenerse los rasgos esenciales del sistema capitalista, pero sólo podían salvaguardarse sus virtudes si se eliminaba, mediante reformas apropiadas, la inquietud social generada por el desempleo masivo. Había demostrado que el *laissez-faire* no era un sistema para tiempo tormentoso. Cuando las

<sup>296</sup> KEYNES, J. M.: *Notas finales sobre la filosofía social a que podría conducir la Teoría general*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., Libro VI, cap. 24, p. 333-334.

<sup>297</sup> WAPSHOTT, N.: *Hayek pestaña. La Teoría general invita a una respuesta (1932-1936)*, en *Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna*, op. cit., cap. 10, p. 174.



condiciones eran favorables, se mostraba capaz de resultados productivos notables, pero era al mismo tiempo inherentemente inestable. El Gobierno tenía la responsabilidad fundamental de regular la coyuntura económica de modo que permitiera al sistema de mercado realizar plenamente sus potencialidades».<sup>298</sup>

El propio KEYNES creía que una sociedad con pleno empleo, en la que todo aquel que quisiera trabajar tuviera un empleo, era la mejor forma no solo de mantener la independencia individual, sino de garantizar la democracia, según la exposición de WAPSHOTT (2011):

«Keynes creía que una sociedad próspera en la que todo el mundo estuviera empleado era la forma más segura de mantener la independencia de pensamiento y acción que consideraba que garantizaban una democracia auténtica. «Seguirá habiendo un campo muy extenso para el ejercicio de la iniciativa y la responsabilidad privada», escribió. «En este campo, seguirán siendo aplicables las ventajas tradicionales del individualismo». Además, creía que «si el individualismo puede ser purgado de sus defectos y abusos, es la mejor garantía de la libertad personal en el sentido que, comparado con cualquier otro sistema, amplía considerablemente el campo para el ejercicio de la elección personal». Keynes no tenía ninguna intención de anticipar un futuro negro en el que las libertades individuales se perdieran bajo un maremágnum de regulaciones estatales. Su prescripción era una mano ligera sobre el timón y una tripulación próspera y satisfecha. Como dijo su biógrafo Robert Skidelsky: «Dio a la gente esperanza en que el desempleo se podía resolver sin campos de concentración»».<sup>299</sup>

Por consiguiente, cabe establecer que la doctrina keynesiana fue conservadora, en la medida en que mostró la forma en que podían remediarse la depresión y el desempleo, pero solo con unos reajustes o cambios limitados, sin afectar de un modo fundamental ni a la economía capitalista, ni a la propia estructura de la sociedad libre.

A pesar de todo ello, TOBIN (1966) destaca la fuerte reacción desencadenada en su contra por parte de las fuerzas conservadoras y de los grandes intereses empresariales y financieros, que la contemplaron como una seria amenaza:

«... muchos voceros conservadores de los intereses empresariales financieros en este país [Estados Unidos] vieron en la economía keynesiana una amenaza

<sup>298</sup> BARBER, W. J.: *La doctrina económica de la Teoría General de Keynes*, en *Historia del pensamiento económico*, op. cit., Cuarta parte, cap. 8, p. 234.

<sup>299</sup> WAPSHOTT, N.: *Hayek pestañea. La Teoría general invita a una respuesta (1932-1936)*, op. cit., cap. 10, p. 174.

y la denunciaron amargamente. Vieron el principio del presupuesto equilibrado como la última defensa contra el engrandecimiento de la esfera del gobierno y contra la inflación...

[El] *establishment norteamericano* empresarial y financiero, a diferencia de sus contrapartes europeas, no se encontraba en disposición de aceptar el nuevo papel del gobierno en la economía, en ninguno de sus aspectos: las reformas estructurales del Nuevo Trato o la manipulación keynesiana de la demanda total concebida en la Ley de Empleo. Su determinación se robusteció por la ambición evidente de la Administración Truman de avanzar más hacia el “estado benefactor”. En todo caso, la comunidad empresarial y financiera adoptó una posición antigubernista que dominó la política norteamericana». <sup>300</sup>

A título de ejemplo, dicha comunidad empresarial decidió emprender una campaña en contra de la Ley de Pleno Empleo de 1945, dirigida a la Cámara de Representantes, al objeto de limitar esta «interferencia gubernamental», por medio de la Asociación Nacional de Industriales (NAM) y la Cámara de Comercio de los Estados Unidos.

En dicha Ley, presentada por los senadores Murray y Wagner, se afirmaba que «todo estadounidense capaz de trabajar y en búsqueda de trabajo tiene el derecho a empleo útil, remunerado, permanente y a tiempo completo, y es política de los Estados Unidos asegurar la existencia en todo momento de suficientes oportunidades de empleo que faciliten a todos los estadounidenses que han terminado sus estudios y que no tienen responsabilidades domésticas a tiempo completo el ejercicio libre de ese derecho». <sup>301</sup>

Los peculiares argumentos que se esgrimieron contra esta Ley de Pleno Empleo se muestran en un panfleto de la NAM, tal como los reseña ROBERT LEKACHMAN (1976):

«La calidad intelectual de sus argumentos se revela en la pieza literaria central de la andanada propagandística de la NAM, *A compilation in excerpt form of statements and expressions of views exposing inherent fallacies and contradictions of the so-called “Full-Employment Bill”, S. 380*. <sup>302</sup>

Los encabezamientos de las ocho principales secciones se aproximaban al patrón establecido por este título:

<sup>300</sup> TOBIN, J.: *La nueva era de relaciones cordiales entre la iniciativa privada y el gobierno*, en *Política económica nacional (Ensayos)*, op. cit., cap. 4, p. 48-49 y 50.

<sup>301</sup> LEKACHMAN, R. (1976): *Cesantía y pobreza*, en *Jaque a los economistas. Por qué los expertos nunca resolverán nuestros problemas*, Cuatro Vientos, Santiago de Chile, 1988, cap. 2, p. 65.

<sup>302</sup> «Una recopilación resumida de las declaraciones y expresiones de los enfoques que exponen las falacias y contradicciones inherentes a la llamada “Ley de Pleno Empleo”, S. 380».

SECCIÓN 1: La Ley de Pleno Empleo... significa controles del Gobierno.

SECCIÓN 2: La Ley de Pleno Empleo... destruye a la Empresa Privada.

SECCIÓN 3: La Ley de Pleno Empleo... incrementará los Poderes del Ejecutivo.

SECCIÓN 4: Condiciones –críticas– garantizadas de “Pleno” Empleo.

SECCIÓN 5: La Ley de Pleno Empleo... legaliza una Política Fiscal Compensatoria –Gasto Federal y cebado de la bomba.

SECCIÓN 6: La Ley de Pleno Empleo... conduce al socialismo.

SECCIÓN 7: La Ley de Pleno Empleo... puntos para la risa.

SECCIÓN 8: La Ley de Pleno Empleo es inoperable, utópica y promete demasiado».<sup>303</sup>

En contra de este desafío empresarial, el Congreso consideró que «era necesario seguir adelante con una medida por lo menos de prueba» -siguiendo a MAGDOFF y SWEEZY (1983)-, dado el carácter de la época y el «apoyo popular otorgado a la ley Murray-Wagner». Pero la nueva norma aprobada, finalmente, no cumplió con las expectativas creadas:

«El resultado fue la Ley de Empleo de 1946, de la cual se eliminaron todas las referencias a una garantía de empleo ofrecida por el gobierno...Pasó algún tiempo antes de reconocer de manera general que la Ley de Empleo de 1946 era sólo una fachada vacía».<sup>304</sup>

Por otro lado, debemos entender que la forma en que KEYNES abordó los problemas económicos reflejaba su propia personalidad política y sus valores personales. Según comenta SKIDELSKY (1977), cuando KEYNES rehusó afiliarse al Partido Laborista, afirmó que «la lucha de clases me encontrará del lado de la burguesía culta», de modo que su crítica al capitalismo evidentemente se basó en acusaciones particulares, y nunca generales.<sup>305</sup>

Además, no podemos olvidar el verdadero alcance y significado político de KEYNES, que le aportó a la democracia capitalista un programa que le sirvió para defenderse frente a las amenazas latentes del fascismo y del comunismo. En

<sup>303</sup> LEKACHMAN, R.: *Cesantía y pobreza*, en *Jaque a los economistas. Por qué los expertos nunca resolverán nuestros problemas*, op. cit., cap. 2, p. 66-67.

<sup>304</sup> MAGDOFF, H. y SWEEZY, P. M. (1983): *Desempleo: el fracaso de la empresa privada*, en *Estandamiento y explosión financiera en Estados Unidos*, Siglo XXI, México, 1988, p. 66-67. Primera publicación de la obra: *Stagnation and the financial explosion*, Monthly Review Press, New York, 1987. Y del artículo: “Unemployment: the failure of private enterprise”, en *Monthly Review*, volume 35, number 2, June 1983.

<sup>305</sup> SKIDELSKY, R.: *El significado político de la revolución keynesiana*, op. cit., p. 64-65.

palabras de SKIDELSKY (1977):

«¿Ayudó Keynes a salvar la democracia capitalista o la empujó hacia su destrucción? Una buena respuesta marxista sería que hizo ambas cosas, y en este caso los marxistas tienen razón. Keynes encontró una forma de mantener funcionando la democracia capitalista, pero sólo al precio de debilitar aún más sus condiciones de supervivencia a largo plazo. De aquí, nuestra actual actitud ambivalente hacia Keynes. Al reconocerle como el autor de nuestra salud y al mismo tiempo de nuestras enfermedades económicas, no sabemos muy bien qué actitud tomar...

Keynes fue, sin duda, una buena cosa. Aumentó el conocimiento humano sobre la economía. Como resultado, y aquí es donde reside su significado político, dio a la democracia capitalista un programa con el que defenderse del fascismo y del comunismo. Este programa, por muy toscamente que se haya aplicado, ha tenido extraordinario éxito. Aunque, como ahora podemos apreciar, era poco adecuado, se ganó tiempo para domesticar ambos demonios...

Hay que recordar que fue en la época de entreguerras cuando los sistemas liberales se vinieron abajo uno tras otro, en gran parte debido a incontrolables fluctuaciones económicas. ¿Bajo qué clase de sistema estaríamos viviendo hoy si se hubiese permitido que tales fluctuaciones continuaran? Es sobre este fondo, más que frente a algún ideal individual, sobre el que deben medirse los logros keynesianos».<sup>306</sup>

También coadyuvó el propio diseño de la política macroeconómica keynesiana, tendente a promover la estabilidad y el crecimiento económico, utilizando diversos «controles indirectos» al objeto de poder afectar así de un modo general –como sostiene TOBIN (1966)- a la «atmósfera del mercado en el cual los empresarios y los consumidores libremente eligen y toman decisiones».<sup>307</sup> Lo que permitió reconciliar de hecho la influencia general del gobierno con la libertad económica de los individuos.

Las críticas académicas a la teoría keynesiana tardaron en ser planteadas, a pesar el enorme desafío que supuso a la teoría clásica.

Uno de sus máximos exponentes, y gran rival intelectual de KEYNES, con el que además mantuvo el «mayor debate de la historia de la economía» según WAPSHOTT (2011), el economista ultraliberal de la Escuela Austríaca,

<sup>306</sup> SKIDELSKY, R.: *El significado político de la revolución keynesiana*, op. cit., p. 63-64.

<sup>307</sup> TOBIN, J.: *¿Qué tan planeada se encuentra nuestra economía?*, en *Política económica nacional (Ensayos)*, op. cit., Primera parte: El gobierno y la economía, cap. 1, p. 16.

FRIEDRICH A. VON HAYEK<sup>308</sup>, parece ser que al principio «se quedó mudo»:

«Hayek, que se había asignado a sí mismo la formidable tarea de contradecir el flujo continuado de argumentos procedente de la prodigiosa pluma de Keynes, parecía sentirse moralmente obligado a responder.

¿Por qué era inapropiado aumentar la demanda para incrementar el empleo? ¿En qué sentido el multiplicador no funcionaba como Keynes y Kahn habían sugerido? ¿Por qué la preferencia por la liquidez no minaba la explicación clásica sobre la determinación de los tipos de interés? Si la *Teoría general* estaba plagada de malentendidos, hipótesis erróneas, falsa lógica y brotes de imaginación inapropiados e ilusorios, probablemente era el momento idóneo para que Hayek dismantelara los argumentos de Keynes antes de que hicieran mella.

Pero no hubo respuesta. Hayek se quedó mudo. Ante la posibilidad de tener que enfrentarse directamente a Keynes, dudó. Pasaban las semanas y su esperada respuesta no llegaba...

El magnífico trabajo de Keynes no había sido objeto de la más mínima reacción ni comentario. La respuesta de Hayek, que tanto esperaban los economistas británicos y del continente, era un silencio sepulcral».<sup>309</sup>

Pero las críticas académicas a las propuestas keynesianas de estabilización macroeconómica se fueron suscitando paulatinamente, al principio de una forma tímida, y luego con una mayor contundencia. En esta línea, KARL BRUNNER y ALLAN H. MELTZER (1993) distinguen tres etapas diferenciadas:

«En un principio, los críticos enfocaron su atención hacia el papel menor del dinero en el análisis keynesiano y las reflexiones sobre política económica. Los críticos insistieron en la relevancia del dinero y aportaron pruebas para avalar sus argumentos. En una segunda etapa, el centro de la discusión se trasladó hacia el papel de la política fiscal, la alternativa entre inflación y paro y el problema de la inflación en una economía abierta. Hacia los años 1970 la crítica se había transformado en una contrarrevolución. Un resultado de la revolución fue que los principales proponentes de la visión keynesiana procuraron demostrar que la política fiscal influía sobre el gasto agregado. En la tercera etapa, la más reciente, el centro de la discusión se desplazó nuevamente, esta vez hacia el papel de las expectativas racionales y, aún más importante, hacia la relevancia de la nueva economía clásica según la cual,

<sup>308</sup> FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK es Premio Nobel en Ciencias Económicas 1974, junto a GUNNAR MYRDAL, «por su trabajo pionero en la teoría del dinero y las fluctuaciones económicas y por su penetrante análisis de la interdependencia de los fenómenos económicos, sociales e institucionales».

[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1974/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/)

<sup>309</sup> WAPSHOTT, N.: *Hayek pestaña. La Teoría general invita a una respuesta (1932-1936)*, en *Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna*, op. cit., cap. 10, p. 176-177.

en algunas de sus versiones, el dinero no ejerce influencia alguna sobre la actividad económica; y el ciclo es, otra vez, un fenómeno de tipo real».<sup>310</sup>

Se criticó el excesivo intervencionismo vinculado a la búsqueda del «pleno empleo», al determinar un aumento desproporcionado del gasto público, lo que a su vez disparaba la presión fiscal y provocaba serias tensiones inflacionistas. En palabras de RÖPKE (1958):

«Este Estado, que ha crecido hasta alcanzar proporciones colosales, que hace frente a sus ilimitados gastos con una presión fiscal aplastante, es a la vez el principal responsable de la espiral inflacionista que se evidencia cada vez más como el mal crónico de nuestro tiempo. En realidad, esta inflación proseguirá su obra destructora a no ser que el Estado reduzca drásticamente su programa y someta a revisión radical algunos de los ideales populares de la moderna política económica y social —«pleno empleo a cualquier precio», Estado providencia del bienestar, utilización del poder de los sindicatos para provocar alzas salariales inflacionistas y otras muchas cosas—. Pero ¿qué esperanza puede haber de que se alcancen estas cosas en una sociedad de empleados y en una democracia de masas encadenada por la concentración?»<sup>311</sup>

Este economista ordoliberal confirmó la plena responsabilidad de KEYNES y de su política económica en la llegada de un estado de inflación permanente:

«Hoy en día, cuando la inflación se ha convertido en clamorosa realidad que nadie puede negar, no debemos permitir que se olvide el hecho de que todo esto es cosecha de lo que sembró Keynes...

De hecho, el *keynesianismo* contribuyó decisivamente a que el mundo occidental —guiado exclusivamente por el temor a la deflación y por los medios para combatirla— cayera después de la guerra, y debido a un planteamiento absolutamente erróneo, obsesionado por el «pleno empleo», en una inflación permanente a la que, a pesar de todas las advertencias de la «vieja economía», no se le concedió atención hasta que fue demasiado tarde, y aun entonces en escasa medida. Por eso es ahora tan extremadamente difícil invertir aquel falso planteamiento y dirigir los esfuerzos contra el verdadero enemigo: la inflación».<sup>312</sup>

Otra crítica frontal al modelo keynesiano, realizada por ROBERT J.

<sup>310</sup> BRUNNER, K. y MELTZER, A. H. (1993): *Una mirada a los problemas*, en *El dinero y la economía*, Alianza, Madrid, 1995, primera lección, p. 33.

<sup>311</sup> RÖPKE, W.: *Análisis de la situación al cabo de veinte años*, en *Más allá de la oferta y la demanda*, op. cit., cap. I, p. 52.

<sup>312</sup> RÖPKE, W.: *Estado de Bienestar e inflación crónica*, en *Más allá de la oferta y la demanda*, op. cit., cap. IV, p. 230-231.



BARRO (1984), representante de la corriente neoclásica de las Expectativas Racionales, se centró en su “olvido” de la *oferta agregada*, y sus repercusiones derivadas, tales como la despreocupación por la función de producción, o por los cambios en el stock de capital, o a la incidencia de los impuestos sobre la decisión de trabajar o no; lo que a su juicio dificultó la respuesta frente a los *shocks* de oferta presentes en la crisis económica de la década de 1970:

«El modelo keynesiano... considera que la demanda agregada es el principal determinante de la producción y del empleo. El análisis presta escasa atención a la oferta agregada. En términos formales, le presta poca atención porque el excesivo nivel de precios postulado... implicará que hay un exceso de oferta de bienes y servicios. Por lo tanto, el modelo supone que la capacidad productiva y la disposición a trabajar no representan restricciones efectivas para la producción. En este modelo sólo limita el volumen de actividad económica la disposición a gastar. Esta perspectiva explica por qué los análisis keynesianos normalmente prestan poca atención a algunas cuestiones que son importantes en un modelo de equilibrio del mercado. Entre éstas se encuentran los desplazamientos de la función de producción, las variaciones del stock de capital, la influencia del sistema impositivo en la disposición a trabajar, etc. El hecho de que no se tuvieran en cuenta estos elementos planteó dificultades cuando se produjeron las perturbaciones de la oferta en los años 70. De hecho, la incapacidad para tenerlos en cuenta fue uno de los principales factores que llevaron a muchos economistas a buscar alternativas al modelo keynesiano».<sup>313</sup>

Pero entendemos que la crítica más exigente a la revolución keynesiana es la proporcionada por el biógrafo de KEYNES, Lord SKIDELSKY (1982), quien al plantearse ¿qué es lo que ha ido mal?, opina que hay dos causas principales; las que envuelven al *gobierno* («el primer actor del sistema keynesiano») y al *mercado* («el segundo actor»):

«Keynes sobrestimó la capacidad de un gobierno democrático para dirigir racionalmente la economía. Hayek pensaba que el gobierno keynesiano tendería a ser demasiado fuerte para la buena salud de la democracia. Ha resultado ser demasiado débil, demasiado penetrado, dependiente y a merced de fuerzas exteriores, para que le sea posible imponer su voluntad económica...

[Una] vez que la vida económica se convirtiese en materia de continua decisión política, la racionalidad económica (de cualquier forma que se defina) estaría subordinada a demandas políticas a través de la subasta de

<sup>313</sup> BARRO, R. J. (1984): *La teoría keynesiana de las fluctuaciones económicas*, en *Macroeconomía*, Alianza, Madrid, 1991, parte VI, cap. 20, p. 585-586. Primera publicación: *Macroeconomics*, John Wiley & Sons, New York, 1984.

votos en un sistema político competitivo...

La otra debilidad importante del sistema keynesiano ha surgido del papel que asignó al mercado. La división del trabajo de Keynes entre el gobierno y el mercado no ha sido nunca, ni teórica ni prácticamente, tan estable como él lo suponía. Los gobiernos han sido inevitablemente arrastrados... a la esfera microeconómica, de la que la economía keynesiana prometía mantenerlos apartados...

La concentración industrial, y con ello el poder de las grandes sociedades para planificar sus mercados, ha dejado sin efectividad los tradicionales instrumentos monetarios y fiscales keynesianos, dejando a los gobiernos ante la elección entre desistir o sustituir la planificación privada por la pública. Por último, la política keynesiana ha contribuido a acelerar el crecimiento de la rigidez del sistema económico, haciendo necesaria la planificación».<sup>314</sup>

Pero a pesar de todas las críticas, lo cierto es que si contemplamos a la doctrina keynesiana desde una perspectiva histórica, hemos de acordar que su alcance político-económico fue realmente extraordinario. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de las naciones capitalistas más avanzadas asumieron este programa y la responsabilidad de la estabilización macroeconómica, con el propósito de alcanzar un nivel de producción cercano al pleno empleo, y de crear una situación favorable al mantenimiento de una elevada tasa de beneficio. En palabras de ROBINSON (1976):

«Desde la guerra, todos los gobiernos de los países capitalistas han desempeñado un papel primordial en sus economías y han logrado que les acompañara el éxito durante algún tiempo (principalmente a causa de los altos niveles de gastos, financiados en su mayor parte con cargo a presupuestos deficitarios), y han conseguido también mantener un nivel cercano al pleno empleo y crear una situación favorable a una alta tasa global de beneficio».<sup>315</sup>

El éxito del programa keynesiano se confirma a la vista de la evolución de los principales datos económicos, en el cuarto de siglo posterior a la finalización de esta Guerra, proporcionados en un informe sobre el empleo de la OIT (1995):

«Entre 1950 y 1973 hubo en los países industrializados una expansión sin precedentes de la producción y del consumo, al ritmo de casi el 5 por ciento al año. A ello se sumó un fuerte crecimiento del comercio mundial,

<sup>314</sup> SKIDELSKY, R.: *El significado político de la revolución keynesiana*, en *El fin de la era keynesiana. Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana*, op. cit., p. 69-71.

<sup>315</sup> ROBINSON, J.: *Interés y beneficio*, en *Herejías económicas. Viejas controversias de la teoría económica*, op. cit., cap. III, p. 73.

sobre todo en el caso de los productos manufacturados».<sup>316</sup>

La actuación general de las principales economías capitalistas en dicho periodo trajo consigo, siguiendo a PETER JAY (2000), tres grandes consecuencias:

« - Disfrutaron de un crecimiento extraordinariamente rápido en comparación con su desarrollo previo y posterior.

- Dispusieron de unas condiciones de excepcional estabilidad, es decir, de ciclos económicos suaves.

- Experimentaron niveles asombrosamente bajos de desempleo (para un período de paz)».<sup>317</sup>

Los logros alcanzados en esta etapa histórica por las principales economías capitalistas, tanto en materia de crecimiento económico como de empleo, se aprecian mucho mejor cuando se comparan con los obtenidos en otras etapas distintas, siguiendo la exposición estadística de JAY (2000):

«El crecimiento en los Estados Unidos, fuertemente influido en todo el período por el crecimiento demográfico, se situó en una media del 4,3 por 100 anual durante las cuatro décadas y media anteriores a la primera guerra mundial, en el 2,9 por 100 en el período de entreguerras y en el 3 por 100 en la década de los setenta. En los años cincuenta y sesenta, la media osciló entorno al 3,2 y el 4,3 por 100. Para Gran Bretaña, las cifras correspondientes fueron 2,2, 1,7 y 1,8 por 100 antes y después de las décadas de posguerra y 2,7 y 2,8 por 100 durante los años cincuenta y sesenta.

En el resto de lugares las comparaciones resultan aún más espectaculares. En Alemania Occidental las cifras son 2,9, 1,2 y 2,8 por 100, en comparación con el 7,8 y el 4,8 por 100; en Francia, 1,6, 0,7 y 3,7 por 100 comparados con el 4,6 y el 5,8 por 100; en Japón, 2,4, 1,8 y 4,9 por 100, ante el 9,5 y el 10,5 por 100; y en Italia, 1,4, 1,3 y 3,2 por 100 frente al 5,8 y el 5,7 por 100. Es, por tanto, evidente por qué las décadas de los cincuenta y sesenta se consideran una «edad de oro»...

La tasa media de desempleo en los Estados Unidos era del 18 por 100 de la mano de obra en 1930-1938 y el 6,3 por 100 en la década de los setenta, en comparación con algo menos del 5 por 100 en los años cincuenta y sesenta. Para Europa occidental, los promedios superaban el 7 y el 4 por 100 comparados con los porcentajes por debajo del 3 y el 1,5 por 100 en

<sup>316</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El objetivo del pleno empleo en el mundo, El empleo en el mundo 1995*, Ginebra, 1995, Parte quinta, cap. 5, p. 219.

<sup>317</sup> JAY, P. (2000): *1945-1999: ¿Falsos amaneceres?*, en *La riqueza del hombre: Una historia económica de la humanidad*, Crítica, Barcelona, 2002, cap. 9, p. 245.

las décadas doradas». <sup>318</sup>

En la práctica cotidiana, el «pleno empleo» se convirtió en la situación normal de las principales naciones capitalistas durante la «edad de oro» de los decenios de 1950 y 1960, al constituir el objetivo prioritario remarcado en todos los programas económicos de los gobiernos occidentales.

Y en muchas de ellas hasta se presentaron situaciones de “*sobre-empleo*”, en la medida en que se proporcionaban suficientes puestos de trabajo destinados no sólo a los ciudadanos nativos, sino también a miles de personas inmigradas. Según el reseñado informe de la OIT (1995):

«En los decenios de 1950 y 1960, los países industrializados más destacados consiguieron el pleno empleo, incluso con exceso. Además de dar trabajo a sus propios ciudadanos, proporcionaron ocupación a personas inmigradas. En países como Francia y la República Federal de Alemania, casi el 10 por ciento de la población activa procedía de otras naciones». <sup>319</sup>

Esta situación del «pleno empleo», tan favorable para la clase trabajadora, estuvo fundamentada en tres aspectos muy concretos: la máxima prioridad otorgada a este objetivo en el diseño de la política económica por parte de los gobiernos, como se ha indicado; el logro de un consenso social desconocido entre el capital y el trabajo, que posibilitó la mejora en las condiciones de vida de los trabajadores, además de propiciar una acumulación rentable del capital; y dentro del ámbito de las relaciones internacionales, los acuerdos de Bretton-Woods de julio de 1944 favorecieron la aplicación de unos mecanismos monetarios, financieros y comerciales que proporcionaron una gran estabilidad al sistema capitalista en el desarrollo del comercio y de los pagos internacionales.

Además, el mantenimiento de esta política de «pleno empleo» trajo consigo un conjunto de consecuencias muy positivas, como reseña KALDOR (1955). Algunas de ellas eran esperadas, como la desaparición del miedo a perder el empleo, y el estado general de mayor satisfacción entre la población; pero otras no tanto, como el acelerado crecimiento en la productividad registrado en este período:

«En su lado positivo el mantenimiento del pleno empleo ha traído consigo algunas consecuencias que se esperaban por lo general; otras que eran, en términos amplios, esperadas solamente por los defensores del pleno empleo; y, otras aún, que generalmente resultaban inesperadas.

En la primera categoría hemos de incluir la ganancia en contenido social y

<sup>318</sup> JAY, P.: *¿Falsos amaneceres?*, en *La riqueza del hombre: Una historia económica de la humanidad*, Crítica, Barcelona, 2002, cap. 9, p. 245-246.

<sup>319</sup> OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *El objetivo del pleno empleo en el mundo, El empleo en el mundo 1995*, op. cit., cap. 5, p. 219.

la aminoración de las tensiones sociales en una sociedad donde cada cual puede encontrar un puesto de trabajo con relativa facilidad, y donde el temor a verse privado del pan de cada día, por causas del tipo económico global, ha desaparecido en mayor o menor grado.

En la segunda categoría debemos mencionar los efectos sobre el volumen de producción real. Mucha gente temía que en ausencia del paro obrero la producción quedaría continuamente dificultada por atascos y carencias de diversa índole (debido a la mala distribución de la fuerza laboral, o población activa, entre las industrias y ocupaciones varias), de modo que en conjunto la economía iba a perder en productividad más de lo que ganara en el volumen del trabajo ejecutado. Estos temores demostraron ser gradualmente exagerados...

La consecuencia más importante de esta política, sin embargo, y la menos esperada, ha sido el crecimiento grandemente acelerado en la productividad de año en año bajo condiciones de pleno empleo».<sup>320</sup>

Este proceso de acumulación de capital tan espectacular de la «edad de oro» tuvo, a su vez, dos consecuencias inmediatas a destacar: el fortalecimiento del movimiento obrero, lo que propició una reivindicación permanente de mayores salarios y nuevas demandas sociales; así como la continua ampliación y diversificación de las funciones estatales.

### 3.5. EL ESTADO DEL BIENESTAR: ¿EL RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA?

La Revolución Keynesiana vino acompañada de una serie de factores y sucesos que concurren en auxilio del capitalismo, y que posibilitaron la prosperidad liberal a partir de mediados del siglo XX.

Así por ejemplo, el compromiso político del gobierno de «mantener altos y estables niveles de empleo» fue la innovación más revolucionaria en la esfera pública británica en todo el siglo XX, como reconoce NICHOLAS KALDOR (1955). Gracias a la influencia de la Revolución Keynesiana de una parte, y al propio estallido de la Segunda Guerra Mundial de otra, que posibilitó que dicho compromiso político cristalizara mucho antes de lo esperado:

«La asunción de una obligación formal de mantener “altos y estables niveles de empleo” (como decía la famosa declaración del Gobierno de

<sup>320</sup> KALDOR, N. (1955): *Las lecciones del experimento británico desde la guerra: El pleno empleo y el Estado Providencia*, en *Ensayos sobre política económica*, op. cit., cap. 4, p. 130-131. Primera publicación de la obra: *Essays on economic policy*, Vols. I and II, Gerald Duckworth & Co. Ltd, London, 1964. Ed. americana: Norton, New York, 1965. Título original: “*The lessons of the British experiment since the war: full employment and the welfare state*”, Paper presented at the Centenary Congress of the Société Royale d’Economie Politique de Belgique, Brussels, 1955.

Coalición de 1944) fue, probablemente, la innovación más revolucionaria del siglo en la esfera de la Administración pública. Apareció como resultado del impacto conjunto de la revolución keynesiana en el pensamiento económico y de la Segunda Guerra Mundial; ninguna de ambas cosas podría haber producido, por sí sola, tales resultados en ausencia de la otra. La aparición de la nueva teoría de Keynes sobre el equilibrio económico general, a fines de la década 1930-1940, sin duda habría envuelto, más tarde o más temprano, cambios radicales en la opinión pública, y acerca de lo que cabe -o no- esperar de la acción de los gobiernos. Pero sin la Segunda Guerra Mundial puede suponerse que habría pasado un período mucho mayor de tiempo antes de que las nuevas ideas cristalizaran en una actitud hacia unas responsabilidades gubernamentales, formalmente reconocidas por los líderes políticos encargados de la gestión pública y de todos los colores. La guerra había creado una atmósfera de mentalidad abierta y buena disposición hacia los experimentos».<sup>321</sup>

Como ya se ha indicado, con la Segunda Guerra Mundial se pusieron en práctica las nuevas recetas económicas, y se facilitó un consenso social entre el capital y el trabajo que estaba dirigido a convertir al Keynesianismo «en la ideología ideal» para todos los grupos, incluido el gobierno. En palabras de SKIDELSKY (1977):

«... la democracia capitalista no tenía una filosofía de gobierno relevante que oponer a sus críticos. Keynes le proporcionó una. Sería demasiado decir que al hacer eso «salvó» al capitalismo, aunque sólo fuese temporalmente. Eso se hizo combinando las ideas keynesianas, la Segunda Guerra Mundial y la victoria aliada en la guerra, que condujo al «reaseguro» americano de la economía del mundo libre. La revolución keynesiana era necesaria, pero no suficiente, para la prosperidad liberal de los años de la postguerra. La Segunda Guerra Mundial fue doblemente importante. Primero, al proporcionar un laboratorio donde experimentar las nuevas teorías de administración económica. Segundo, al crear el consenso social necesario para convertir el keynesianismo en la ideología ideal, en base a prometer...beneficios a todos los grupos, inclusive al gobierno y a la burocracia. (Quizá debiera añadirse que la correlación de fuerzas entre capital y trabajo era justo la necesaria para adoptar una ideología neutral entre ambas.)»<sup>322</sup>

Todos podían salir ganando con la nueva fórmula: pleno empleo, mayores

<sup>321</sup> KALDOR, N.: *Las lecciones del experimento británico desde la guerra: El pleno empleo y el Estado Providencia*, en *Ensayos sobre política económica*, op. cit., cap. 4, p. 129-130.

<sup>322</sup> SKIDELSKY, R.: *El significado político de la revolución keynesiana*, en *El fin de la era keynesiana. Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana*, op. cit., p. 68-69.



beneficios, salarios ascendentes... El gran *pacto keynesiano* propició así una situación tan inédita como favorable de armonía entre el capital y el trabajo, desconocida hasta esa fecha, y que facilitó los arreglos institucionales para la fijación de los precios y los salarios, para dictar las pautas de distribución de la renta entre salarios y beneficios, y para orientar las políticas públicas tanto al sostenimiento de la demanda efectiva, como a garantizar un nivel de vida mínimo a todos los ciudadanos.

Se asumieron unos nuevos valores sociales, aceptándose a los ideales de progreso e igualdad como elementos positivos dentro del sistema, incluso en las ideologías económicas y sociales dominantes. Siguiendo a NEUMARK (1961), hasta en los países más liberales «y más opuestos a cualquier totalitarismo» se llegó a asumir:

«... que el Estado debía dispensar a las masas un mínimo de protección y ayuda, como se ha impuesto la exigencia de reducir las diferencias entre las rentas de las distintas clases sociales o la de luchar contra las depresiones económicas que pueden ser origen de un paro social y políticamente desastroso».<sup>323</sup>

En su virtud, en ésta larga etapa de prosperidad de las economías industrializadas en el período (1945-1975), y con independencia de las singularidades de cada país, concurren tres rasgos generales básicos ampliamente aceptados, según ANTONI CASTELLS (1989):

«i) El consenso ampliamente generalizado sobre el carácter fundamentalmente positivo de las *ideas de progreso y de igualdad*.

ii) *El papel activo desempeñado por el Estado*, por el sector público, en la consecución de estos objetivos de progreso e igualdad. El Estado pasa a desempeñar un papel muy relevante a través, fundamentalmente, de cuatro tipos de mecanismos: a) las políticas macroeconómicas -fiscal y monetaria- de regulación de la demanda, de inspiración keynesiana; b) la prestación de servicios públicos y de transferencias; c) la presencia en la esfera productiva a través de las empresas públicas; d) la aplicación de políticas redistributivas, a través del sistema impositivo y de las distintas políticas de gasto.

iii) La existencia de fórmulas de *pacto social* entre las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios que permiten incorporar activamente a los trabajadores a la dirección de la política

<sup>323</sup> NEUMARK, F.: *Principios y clases de gestión financiera y presupuestaria: Presupuestos económicos y políticos para el éxito de la política financiera intervencionista*, en *Problemas económicos y financieros del estado intervencionista*, op. cit., Parte segunda, epígrafe IV, p. 232.

económica y les dan un protagonismo que nunca antes habían tenido».<sup>324</sup>

De esta forma, al internalizarse los valores sociales de equidad y de progreso en la agenda del Estado, a sus múltiples funciones ya consolidadas había que añadirle la tarea adicional de aplicar y extender el *principio de igualdad de oportunidades* en diversos ámbitos, desde el educativo al laboral -como argumenta JOHN RAWLS (1967)-, así como suministrar unos umbrales suficientes de *protección social* a las personas y a las familias:

«El Estado, además de conservar el capital social, debe fomentar la igualdad de oportunidades en el campo de la educación, ya sea subvencionando a los colegios privados, ya sea creando un sistema de escuelas públicas. También debe fomentar la igualdad de oportunidades en la actividad comercial y laboral, instrumentando al efecto las oportunas normas que regulen el comportamiento comercial y eviten las barreras y restricciones al libre juego del mercado. Finalmente, debe garantizar unos mínimos sociales mediante sistemas de protección familiar y contra el paro, o bien mediante un impuesto negativo sobre la renta».<sup>325</sup>

Así surge el Estado del Bienestar, de la preocupación por proporcionar colectivamente unos servicios sociales en escala creciente, para facilitar la igualación de las oportunidades de todos los ciudadanos.

La base del Estado benefactor consiste en «el reconocimiento de la dignidad de la persona humana», según el filósofo indio HUMAYUN KABIR (1954):

«En cuanto se reconoce que cada individuo tiene un valor único, el Estado trata de intervenir en las funciones normales de la sociedad para asegurarle ciertos derechos inherentes e inalienables».<sup>326</sup>

El propio concepto del Estado del Bienestar apareció sólo como un desarrollo ulterior del concepto de democracia, como destaca KABIR, lo que ha posibilitado la sucesiva ampliación del horizonte de la igualdad hacia otros ámbitos distintos al de la formal igualdad ante la ley:

<sup>324</sup> CASTELLS OLIVERES, A.: *Los límites del Estado del Bienestar tradicional*, en *Crisis económica y Estado del Bienestar / Varios autores*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, Primera parte: Crisis económica y Estado del Bienestar, p. 55-56.

<sup>325</sup> RAWLS, J.: *Distributive justice*, en *Philosophy, politics and society*, serie III, Basil Blackwell, Oxford, 1967, p. 69. Citado por HARRY B. ACTON en *La moral del mercado*, Unión Editorial, Madrid, 1978, p. 132-133.

<sup>326</sup> KABIR, H.: “*The Welfare State*”, Discurso presidencial en la 29ª sesión del Congreso Filosófico Indio, Parademiya, Ceylán, 18 de diciembre de 1954, p. 12. Citado por GUNNAR MYRDAL en *Solidaridad o desintegración*, Fondo de Cultura Económica, México, 3ª ed., 1966, p. 43. Publicado en *The Indo-Asian Culture*, vol. IV (1), July 1955.

«Al principio la democracia fue sólo un concepto político y trató de considerar a todos los individuos como iguales ante la ley. Para tomar decisiones políticas, afirmó que cada hombre debía contar como uno y ninguno como más de uno. Sin embargo, no tardó en descubrirse que esta igualdad seguiría siendo ilusoria mientras no fuera apoyada por una igualdad en otros terrenos. Así le llegó a restringir, por una parte, el derecho de explotar a otros, lo cual se logró mediante una legislación social y del trabajo. Por otra parte, esto hizo que el Estado se preocupara por proporcionar en escala creciente servicios de beneficencia que igualan las oportunidades de todos los ciudadanos».<sup>327</sup>

Ahora bien, ¿qué es el Estado del Bienestar?

Según la definición “provisional” de GOUGH (1979), este abarcaría a dos grandes áreas de actividades: la provisión pública de servicios sociales, y la reglamentación de las actividades privadas que afecten a las condiciones de vida de personas y familias (entre las que se incluye a la política fiscal):

«Por el momento asumimos que el Estado del Bienestar comprende dos conjuntos de actividades estatales:

1. *La provisión estatal de servicios sociales* a individuos o familias en circunstancias o contingencias particulares: básicamente seguridad social, sanidad, beneficencia, educación y vivienda...

2. *Reglamentación estatal de actividades privadas* (de individuos y corporaciones) que directamente alteran las condiciones inmediatas de vida de individuos y grupos dentro de la población... Tal reglamentación incluiría la política fiscal y toda una amplia gama de legislación social desde las Leyes de Fábricas hasta la protección del consumidor moderno, desde reglamentos de construcción de viviendas hasta la obligatoriedad de que los niños reciban educación.

Esta definición provisional de las actividades del Estado del Bienestar incluye por tanto una amplia gama de intervenciones estatales más allá de la provisión directa de servicios y beneficios sociales».<sup>328</sup>

Una definición alternativa de este concepto del Estado de Bienestar, a cargo de JOSÉ MARÍA BAÑO (1997), se centra en el desglose detallado del conjunto de políticas públicas, tanto normativas como prestacionales, relacionadas con este campo de intervención:

«... se entiende por Estado de Bienestar: un conjunto de políticas públicas, tanto normativas como prestacionales, que abarca:

<sup>327</sup> KABIR, H.: “*The Welfare State*”, op. cit., p. 12.

<sup>328</sup> GOUGH, I.: *Introducción: ¿Qué es la economía política? ¿Qué es el Estado del Bienestar?*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 1, p. 51-52.

a) Previsión de los ciudadanos frente a situaciones de riesgo: el sistema de seguridad social (pensiones públicas, desempleo, incapacidad laboral).

b) Prestación directa o indirecta de servicios públicos básicos: sanidad, educación, vivienda, servicios sociales.

c) Integración social frente a situaciones de pobreza o de extrema necesidad: prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, salarios de inserción, servicios sociales.

d) Protección laboral, frente a situaciones normalmente de desigualdad: regulación del mercado de trabajo, garantías de la contratación laboral, representación sindical.

e) Protección frente a los abusos de la contratación en masa: derechos de los consumidores.

f) Protección del medio ambiente: calidad de vida».<sup>329</sup>

Los beneficios sociales proporcionados por el Estado del Bienestar en las sociedades capitalistas avanzadas están vinculados a la mejora del nivel de desarrollo humano de los ciudadanos en sus diferentes vertientes (salud, educación, y calidad de vida); a la igualación de las oportunidades de todas las personas, con el fin de mejorar por esa vía la cohesión social; y a una dinámica compensadora de la desigual tendencia distributiva del ingreso y de la riqueza, tan característica de la economía de mercado.

Pero esas no han sido las únicas ventajas exclusivas, que pueden medirse en términos de equidad o igualdad. También se han generado beneficios económicos, dado que las mejoras registradas en cada uno de esos aspectos básicos del bienestar se han traducido, paralelamente, en una mayor eficiencia en el aparato productivo y en el sistema económico:

- La mejora educativa incrementa directamente la productividad del trabajo y, de ese modo, se mejora la eficiencia en el empleo de los demás recursos escasos.
- La mejora del estado de salud permite alargar no solo la esperanza de vida al nacer, sino la propia vida laboral y productiva de las personas, de modo que el caudal de sus conocimientos adquiridos, junto a su experiencia y madurez profesional, no tienen por qué ser despilfarrados.
- La mejora en la calidad de vida supone un incremento de los recursos

<sup>329</sup> BAÑO J. M. (con la participación de GONZÁLEZ SEARA, L. y BANDRÉS, E.): *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, dirigido por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, y LUIS GONZÁLEZ SEARA; Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 1997, Introducción, p. 4.

económicos y patrimoniales, que en una buena proporción retornan al sistema por la vía de la demanda agregada, mediante el gasto de consumo en los bienes y servicios producidos, y el gasto en inversión, lo que mantiene en permanente funcionamiento al flujo circular de la renta y la producción. Y esto proporciona, en definitiva, una mayor seguridad económica: tanto a los trabajadores, que mantienen sus empleos; como a los empresarios, que pueden continuar desarrollando sus respectivas actividades.

En la perspectiva de FRANCISCO COMÍN (1996), resulta bastante difícil cuantificar y probar, con datos empíricos, la influencia ejercida por los gastos sociales sobre el crecimiento económico; pero lo que sí es seguro, según su criterio, es que «la Seguridad Social ha contribuido a mejorar la distribución de la renta, antes y después de impuestos», por varias razones:

«Lo primero por la mayor igualdad educativa, mayor sanidad e higiene en el trabajo, y por haber favorecido la negociación salarial; lo segundo, por los impuestos progresivos y los gastos redistributivos. Es incuestionable que desde finales del siglo XIX y, más intensamente, tras la Segunda Guerra Mundial, los seguros sociales han contribuido en Europa a mitigar las miserias que acompañaban al desempleo, la enfermedad, la vejez y la invalidez; además, ha mejorado la asistencia sanitaria y educativa de la población. Este esfuerzo de solidaridad social es el logro más importante de la Seguridad Social; olvidarlo para centrar el análisis de los problemas del Estado de Bienestar en la cuestión de la eficiencia económica puede conducir a la vuelta al siglo XIX, y a la consideración de la asistencia a la pobreza como una mera cuestión de orden público».<sup>330</sup>

Las ventajas proporcionadas por el Estado del Bienestar, en términos de equidad y de eficiencia, también son contempladas por BAÑO (1997), junto a la adicional de una mayor estabilidad política:

«Nadie puede discutir que, merced a los sistemas públicos de previsión social y asistencia sanitaria, así como a los programas de educación, no sólo se han mitigado las desigualdades sociales inevitables en cualquier economía de mercado, sino que se ha enriquecido notablemente el capital humano en formación, salud y calidad de vida. No cabe ignorar que el progresivo incremento de la formación de los ciudadanos en las sociedades europeas es, en sí mismo, un factor importantísimo en el aumento de la productividad, proporcionando una ventaja frente a otras economías competidoras.

Además de incrementar la estabilidad social y política y de contribuir a

<sup>330</sup> COMÍN, F.: *Las formas históricas del Estado de Bienestar: El caso español*, en *Dilemas del Estado de Bienestar / Varios autores*, Fundación Argentaria, Madrid, 1996, p. 53-54.

que el sistema económico sea más eficiente, el Estado de Bienestar proporciona seguridad económica, y con ella se logra una asignación mucho más equitativa de las rentas entre los períodos de vida activa y pasiva de los ciudadanos. La mayor equidad se traduce también en un mayor bienestar económico que afecta a los niveles de consumo tanto como a la satisfacción de las necesidades más elementales de los individuos».<sup>331</sup>

Dentro de la esfera política, debe destacarse con CASTELLS (1989) que el conjunto de políticas que fueron aplicadas de forma generalizada en esta etapa histórica, y que originaron al Estado del Bienestar, suponen una revisión de los planteamientos marxistas tradicionales en al menos dos puntos centrales: la revisión keynesiana y la revisión del concepto de Estado:

«... el Estado democrático no es únicamente un mecanismo de dominación, y de legitimación de este dominio. Es también, por el contrario, el mecanismo de participación democrática de los trabajadores en las esferas del poder político».<sup>332</sup>

En otro orden de ideas, cabría plantearse: el Estado del Bienestar, en realidad, ¿favorece al capital, al facilitar la acumulación capitalista? ¿O al trabajo, al aumentar el bienestar social?

El *Estado capitalista* ha de intentar satisfacer a la vez dos funciones básicas, según O'CONNOR (1973): ha de procurar mantener o crear las condiciones más favorables tanto para la «acumulación rentable de capital», como para el logro de la «armonía social». Pero ambas funciones, denominadas «acumulación» y «legitimización», se caracterizan por ser frecuentemente contradictorias:

«Esto significa que el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social. Un Estado capitalista que empleara abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular capital a expensas de otras clases, perdería su legitimidad y socavaría por tanto el fundamento de la lealtad y el apoyo de que gozara. Pero un Estado que ignorara la necesidad de favorecer el proceso de acumulación de capital se arriesgaría a agotar la fuente de su propio poder: la capacidad de la economía de generar excedentes y los impuestos sobre este excedente (como sobre otras

<sup>331</sup> BAÑO J. M. (con la participación de GONZÁLEZ SEARA, L. y BANDRÉS, E.): *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, op. cit., Introducción, p. 13.

<sup>332</sup> CASTELLS OLIVERES, A.: *Los límites del Estado del Bienestar tradicional*, en *Crisis económica y Estado del Bienestar* / Varios autores, op. cit., p. 56.



formas de capital)».<sup>333</sup>

Al analizar al Estado del Bienestar, GOUGH (1979) se plantea, en otros términos, las mismas cuestiones generales:

«... ¿es un medio de represión, o un sistema para aumentar las necesidades humanas y mitigar la dureza de la economía de libre mercado?, ¿una ayuda a la acumulación de capital y a los beneficios capitalistas, o un «salario social» que debe ser defendido y ampliado de la misma manera que el salario que el trabajador obtiene?, ¿un engaño capitalista o una victoria de la clase obrera?»<sup>334</sup>

Y comparte el punto de vista de que el Estado del Bienestar contiene a la par ambos elementos:

«Engloba simultáneamente tendencias a aumentar el bienestar social, al desarrollo de las capacidades de los individuos, al control social sobre el juego ciego de las fuerzas del mercado; y tendencias a la represión y control de la gente, a que los trabajadores se adapten a los requerimientos de la economía capitalista».<sup>335</sup>

Partiendo de la hipótesis de que la crisis fiscal «solamente puede comprenderse partiendo de las categorías económicas marxistas básicas», O'CONNOR (1973) les asigna un doble carácter a los gastos públicos del Estado del Bienestar: «capital social» y «gasto social».

Todos los gastos públicos destinados a la función de «acumulación» se integran en el «capital social», que está orientado básicamente a mejorar la tasa de beneficios. Y dentro del mismo se pueden distinguir, a su vez, dos grandes categorías: la «inversión social», dirigida a incrementar la productividad de la fuerza de trabajo; y el «consumo social», destinado a reducir el coste de reproducción del trabajo:

«Los gastos precisos para una acumulación privada rentable constituyen el *capital social*; es productivo indirectamente (en términos marxistas, el capital social hace aumentar indirectamente la plusvalía). Existen dos clases de capital social: la inversión social y el consumo social (en términos marxistas, capital social constante y capital social variable...). La *inversión social* consiste en los proyectos y servicios que incrementan la productividad de una determinada cantidad de fuerza de trabajo y que, en

<sup>333</sup> O'CONNOR, J. (1973): *Resumen de la teoría de la crisis fiscal*, en *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona, 1981, Introducción, cap. 2, p. 26. Primera publicación: *The fiscal crisis of the state*, St. Martin's Press, New York, 1973.

<sup>334</sup> GOUGH, I.: *Introducción: ¿Qué es la economía política? ¿Qué es el Estado del Bienestar?*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 1, p. 62.

<sup>335</sup> GOUGH, I.: *Qué es la economía política? ¿Qué es el Estado del Bienestar?*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 1, p. 64.

igualdad de condiciones, aumentan la tasa de beneficios. El *consumo social* consiste en proyectos y servicios que disminuyen el coste de reproducción del trabajo y que, en igualdad de condiciones, incrementan la tasa de beneficios. Un ejemplo de ello lo constituye la seguridad social, que hace aumentar el poder de reproducción de la fuerza de trabajo a la vez que disminuye el coste del trabajo». <sup>336</sup>

Por el otro lado, todos los servicios y actividades integrados en el «gasto social» se vinculan a la función de «legitimización», estando orientados a ser los garantes de la «armonía social», según O'CONNOR (1973); y que no contribuyen en absoluto a la productividad global del sistema económico:

«La segunda categoría, los *gastos sociales*, está formada por proyectos y servicios necesarios para el mantenimiento de la armonía social: para que el Estado pueda cumplir la función de «legitimización». Estos gastos no son productivos ni siquiera indirectamente... El mejor ejemplo es la asistencia social, cuyo objetivo principal es mantener la paz social entre los trabajadores en paro. (Los costes de la rebelión de poblaciones reprimidas políticamente constituirían también una parte de los gastos sociales.)» <sup>337</sup>

El Estado del Bienestar emplea su poder, siguiendo a GOUGH (1979), para «modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas». <sup>338</sup>

En este doble sentido, la reproducción estatal de la fuerza de trabajo requiere la provisión pública directa de bienes y servicios (de beneficencia, seguridad social, sanidad, educación y vivienda), o bien la regulación; mientras que, con el mantenimiento de los grupos sociales pasivos, se procura la adaptación de la fuerza de trabajo a los requerimientos del mercado laboral, de un lado, y el control de los colectivos que amenacen la estabilidad social, de otro. <sup>339</sup>

Pero sucede que con el propio desarrollo del Estado del Bienestar se pusieron de manifiesto, entre otras, dos grandes contradicciones.

La primera gran contradicción reside en el «continuo conflicto entre las clases (en el nivel más general entre el capital y el trabajo) sobre los *objetivos* y las *formas* de la política social». <sup>340</sup>

<sup>336</sup> O'CONNOR, J.: *Resumen de la teoría de la crisis fiscal*, en *La crisis fiscal del Estado*, op. cit., Introducción, cap. 2, p. 26-27.

<sup>337</sup> O'CONNOR, J.: *Ibidem*, p. 27.

<sup>338</sup> GOUGH, I.: *El Estado y sus actividades del "bienestar"*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 3, p. 111.

<sup>339</sup> GOUGH, I.: *Ibidem*, p. 122.

<sup>340</sup> GOUGH, I.: *Introducción: ¿Qué es la economía política? ¿Qué es el Estado del Bienestar?*, en *Economía*

Esto es, dicha contradicción se inserta en el núcleo duro del propio modelo de producción capitalista, puesto que el objetivo de la clase dominante es acumular capital para maximizar los beneficios privados, como subraya GOUGH (1979), en lugar de estar orientado hacia la satisfacción de las necesidades humanas:

«Las raíces de esta contradicción dentro del Estado del Bienestar, aunque están expresadas dentro del Estado y las esferas de la política y la ideología, descansan dentro del modelo capitalista de producción. Esto es una forma de organizar la producción mediante la cual todos los individuos están sujetos a las fuerzas inanimadas del mercado: lo que Marx llamó «la ley del valor». Como resultado, la clase dominante dentro de esta sociedad actúa como si estuviera motivada por un impulso básico para maximizar ganancias, y en el proceso se ve compelida a acumular capital. De esta forma difiere completamente de un sistema económico que sirva para satisfacer las necesidades humanas y, sin embargo, esto es exactamente donde muchos estudios ortodoxos de la política social comienzan y terminan».<sup>341</sup>

Aunque la acumulación de capital social contribuye a aumentar tanto la producción total como el excedente que pueda emplear la sociedad, lo que a su vez podría asegurar la expansión de los gastos sociales, O'CONNOR (1973) plantea la frontal oposición de las grandes empresas y de los sindicatos del sector monopolista a «la apropiación de este excedente para costear los desembolsos de un capital social o de gastos sociales nuevos».<sup>342</sup> Paralelamente, la apropiación privada del poder del Estado con fines exclusivamente particulares contribuye al agravamiento de la crisis fiscal del sector público:

«Un sinnúmero de intereses particulares, grandes empresas, industrias, grupos comerciales, regionales y otros, presionan para dedicar el presupuesto a distintas clases de inversión social... (Estas presiones o bien se legitiman políticamente ante la opinión pública o bien se mantienen ocultas.)»<sup>343</sup>

La segunda gran contradicción surgió como consecuencia de la dinámica de crecimiento universal del Estado del Bienestar, al suponer esta mayor intervención pública en el ámbito de los programas sociales una barrera para la propia acumulación capitalista. GOUGH (1979) sostiene que la dinámica expansiva del Estado del Bienestar contribuye a ocasionar nuevas formas de crisis

---

*política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 1, p. 67.

<sup>341</sup> GOUGH, I.: *Ibidem*, p. 64.

<sup>342</sup> O'CONNOR, J.: *Resumen de la teoría de la crisis fiscal*, en *La crisis fiscal del Estado*, op. cit., Introducción, cap. 2, p. 30.

<sup>343</sup> O'CONNOR, J.: *Ibidem*.

económica, política e ideológica:

«La gran escala de gastos del Estado en los servicios sociales se ha convertido en un gran peso para el proceso de acumulación del capital y del crecimiento económico mismo. Si el capitalismo engendra más y más Estado del Bienestar, también es difícil que el capitalismo solucione los problemas de financiación del gasto requerido. Esto se reflejó en los intentos de reducir el gasto de bienestar en muchos países en los años 73 a 77 en medio de una crisis económica mundial creciente. Pero los dos aspectos de este proceso deben ser comprendidos simultáneamente. Los países capitalistas avanzados necesitan, pero no pueden afrontar, un nivel creciente de intervención estatal en los campos del bienestar. El proceso de acumulación de capital genera nuevas barreras contra ese proceso mismo: en una palabra, el proceso es contradictorio».<sup>344</sup>

En efecto: los países capitalistas avanzados necesitan de los programas sociales y de las políticas de bienestar en una escala creciente, pero resulta que en la práctica no pueden afrontarlos. De esta forma, el «proceso de acumulación de capital social» resulta contradictorio, como resume O'CONNOR (1973):

«... sostenemos que, a pesar de que el Estado socializa cada vez más los costes sociales, el excedente social (incluyendo los beneficios) continúa siendo apropiado por el sector privado... La socialización de los costes y la apropiación privada de los beneficios crean una crisis fiscal, o «vacío estructural», entre los gastos y los ingresos estatales. De ello resulta una tendencia de los gastos estatales a incrementarse más rápidamente que los medios para financiarlos».<sup>345</sup>

En relación con este problemático asunto, GALBRAITH (1992) plantea la existencia de «una barrera apremiante» a los impuestos, en lo que él denominaba como «la economía política de la satisfacción»:

«Se trata de la notoria asimetría entre quién paga y quién recibe. Los impuestos, que sostienen una parte considerable de los servicios públicos, aunque en modo alguno su totalidad, recaen sobre los satisfechos; los beneficios corresponden a otros. Y, sobre todo, los afortunados del sistema se encuentran con que pagan con sus impuestos el coste público de la subclase funcional, y, con la reacción más previsible, se resisten a ello. Y de eso nace una resistencia muy comprensible a todo impuesto».<sup>346</sup>

Por lo tanto, y desde la perspectiva de la «clase acomodada», esta fuerte

<sup>344</sup> GOUGH, I.: *Introducción: ¿Qué es la economía política? ¿Qué es el Estado del Bienestar?*, op. cit., p. 67.

<sup>345</sup> O'CONNOR, J.: *Resumen de la teoría de la crisis fiscal*, en *La crisis fiscal del Estado*, op. cit., p. 29-30.

<sup>346</sup> GALBRAITH, J. K.: *Impuestos y servicios públicos. El efecto perverso*, en *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1992, cap. 4, p. 54. Primera publicación: *The culture of contentment*, Houghton Mifflin, Boston (Massachusetts), 1992.

resistencia a financiar el Estado del Bienestar proviene de su percepción de una asimetría en el reparto de las cargas en la financiación de los programas sociales, y de sus respectivos beneficios fiscales.

El Estado del Bienestar es contemplado de esta forma por los «afortunados» como una pesada carga, y por ello dedican gran parte de sus energías e influencias políticas a tratar de reducir el Estado al mínimo, como garantía del deseado recorte de impuestos. Los motivos alegados van desde el respeto a la libertad individual, hasta los negativos efectos de los impuestos sobre la acumulación de capital y el crecimiento económico. Y por lo que respecta a los políticos, es indudable que tampoco suelen concurrir a las campañas electorales prometiendo subidas de impuestos para mejorar el bienestar social, si quieren acceder al cargo político correspondiente.

En palabras del maestro de Harvard:

«Los afortunados pagan, los menos afortunados reciben. Los afortunados tienen voz política; los menos afortunados, no. Sería un improbable ejercicio de caridad que los afortunados reaccionasen calurosamente ante unos gastos que benefician a otros. Por eso se considera al Estado, con todos sus costos, como una carga sin funciones, algo que es para los afortunados en una medida notable. En consecuencia, hay que reducirlo al mínimo, junto con los impuestos que lo sostienen; de lo contrario, se vería coartada la libertad del individuo.

Y los políticos responden con toda lealtad. Hacer campaña para un cargo prometiendo mejores servicios para los más necesitados a un coste aún más alto es algo que muchos, tal vez todos, consideran un ejercicio de suicidio político».<sup>347</sup>

La desigualdad económica extrema es un asunto preocupante en numerosos países, y entre otras razones, debido a las perniciosas influencias que puede tener la concentración de riqueza para la equidad en la representación política, tales como la «monopolización de oportunidades», según un informe de OXFAM INTERNACIONAL (2014):

«Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades. A menos que se adopten soluciones políticas valientes que pongan freno a la influencia de la riqueza en la política, los gobiernos trabajarán en favor de los intereses de los ricos, y las desigualdades políticas y económicas seguirán aumentando. Como dice la

<sup>347</sup> GALBRAITH, J. K.: *Impuestos y servicios públicos. El efecto perverso*, en *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, op. cit., cap. 4, p. 56.

famosa cita de Louis Brandeis, que fue miembro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, “podemos tener democracia, o podemos tener la riqueza concentrada en pocas manos, pero no podemos tener ambas”». <sup>348</sup>

De hecho, la gran influencia de los ciudadanos «ricos y poderosos» en el diseño de las prioridades de las políticas públicas, así como en la orientación y aplicación de los programas de impuestos y de gastos públicos, contrasta con la marginación política general de los ciudadanos «pobres».

Siguiendo al BANCO MUNDIAL (1997), esto supone que los pobres y otros marginados sociales no reciben los beneficios de las políticas y de los servicios públicos que realmente se merecen:

«El medio y el fin del desarrollo son las personas. Sin embargo, los ciudadanos tienen diversas cuotas de poder y de recursos, y diferentes intereses, y el Estado, para ser eficaz, debe tratar de representar y atender a todos ellos. En casi todas las sociedades, las necesidades y preferencias de los ricos y poderosos están adecuadamente reflejadas en las metas y prioridades de la política oficial. En cambio, esto no suele suceder con los pobres y los marginados, que luchan por hacerse oír en los pasillos del poder. En consecuencia, éstos y otros grupos menos ruidosos no reciben la atención que merecen en las políticas y los servicios públicos, incluidos aquellos que más deberían beneficiarlos». <sup>349</sup>

Debe remarcarse que la crítica de los economistas y pensadores liberales a la provisión pública de la satisfacción de las necesidades básicas, junto a su paralela defensa de la «ley del mercado», va dirigida en un doble plano: a que ello suponga, en la práctica, la anulación de la propia iniciativa individual; y al hecho de que los impuestos deban pagarse de acuerdo con la capacidad de cada uno, mientras que el bienestar deba recibirse en función de las propias necesidades (en una peculiar sintonía fina con el criterio moral del comunismo).

Este es, por ejemplo, el planteamiento de ACTON (1971), un férreo defensor de la moralidad del capitalismo y detractor de las tesis marxistas, quien considera que «esta concepción del bienestar y de la justicia» resulta plenamente incompatible con el «sistema capitalista basado en la competencia»:

«Fijémonos ahora en la afirmación de que algunas necesidades son tan fundamentales que su satisfacción no puede dejarse a la ley del mercado, sino que debe correr por cuenta del Estado. Esto equivale a decir que, en lo que respecta a sus necesidades básicas, los individuos no deben actuar por propia iniciativa. Antiguamente, los reformadores sociales sostenían que

<sup>348</sup> OXFAM INTERNACIONAL: *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, op. cit., p. 2.

<sup>349</sup> BANCO MUNDIAL: *Acercar el Estado a la sociedad*, en *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, op. cit., Parte III: Revitalizar la capacidad institucional, cap. 7, p. 125.



no se puede permitir que haya personas que carezcan de atenciones médicas adecuadas, de vivienda y de una cierta educación. Lo que hoy reclaman es algo muy distinto: a nadie se le debe permitir que *compre* estas cosas por sí mismo; todos tienen que recibirlas por igual del correspondiente organismo público. Los impuestos deben pagarse de acuerdo con la capacidad de cada uno, y el bienestar debe recibirse de acuerdo con las propias necesidades...

Lo primero que debemos decir a este respecto es que este sistema dual de desigualdad en la imposición e igualdad en el bienestar lleva en sí mismo, por usar la expresión de Saint-Simon, «el germen de su propia destrucción». En efecto, pocos son los que, a largo plazo, están dispuestos a trabajar y contribuir hasta el límite de sus posibilidades si, en las cosas fundamentales, no se encuentran en mejor posición que los desamparados, los holgazanes y los desafortunados. Cuanto más igualitaria sea la distribución del bienestar, menor entusiasmo es de esperar por las actividades económicas competitivas que producen riqueza... De ahí que esta concepción del bienestar y de la justicia sea incompatible con el sistema capitalista basado en la competencia, por lo que es preciso poner un límite a su expansión si realmente se quiere salvar dicho sistema».<sup>350</sup>

Por el contrario, otros pensadores con ideología diferente, como LUIS GONZÁLEZ (2002), entienden que el Estado del Bienestar ha fracasado realmente en su propósito de redistribuir las rentas y las riquezas en las sociedades capitalistas, de modo que cabe señalar la existencia de un importante “*fallo*” del Estado en su *función redistribuidora*. Además, también se destaca por este autor que el Estado del Bienestar ha sido objeto de manipulaciones, tanto por la burocracia como por los partidos políticos, en función de sus respectivos intereses:

«En la concepción imperante después de la Segunda Guerra Mundial, las políticas del bienestar se centraron prioritariamente en la acción del Estado, que veía en la promoción de la solidaridad social, no sólo una finalidad ética, sino también una fuente de legitimación del Estado-nación capitalista, en su confrontación de «guerra fría» con el socialismo soviético. Dicha acción se reveló, sin embargo, como incapaz de generar una redistribución real de la riqueza y de las rentas, convirtiéndose en un vehículo de expansión de las clases medias, que favorecía una amplia burocracia, muy interesada en maximizar la intervención del Estado y el tamaño del presupuesto, en la medida en que ello maximizaba su propia utilidad personal. A lo cual se añadía el interés de los partidos políticos en servirse de los presupuestos públicos como mecanismo electoral de

<sup>350</sup> ACTON, H. B. (1971): *Ética de la competencia*, en *La moral del mercado*, Unión Editorial, Madrid, 1978, cap. III, p. 102-104.

captación de votos, asegurándose las lealtades políticas de diversos grupos y sectores sociales». <sup>351</sup>

No obstante, este particular “*fallo*” del Estado en materia redistributiva fue compensado en parte, por el aumento de los recursos económicos puestos a disposición de la sociedad. Mientras que la existencia de otros “*fallos*” del Estado en asuntos tales como el mantenimiento del pleno empleo, o la creciente falta de cobertura a los colectivos sociales más necesitados, tuvieron que ser paliados fundamentalmente gracias al apoyo familiar, y al de organizaciones sociales sin afán de lucro, como expone GONZÁLEZ (2002):

«Este fallo del Estado en la función redistribuidora se vio compensado por los grandes incrementos de la riqueza general de la sociedad, que hizo disminuir el nivel absoluto de pobreza, en la medida en que ascendieron los ingresos de todo el mundo. El fallo del Estado en mantener el pleno empleo y en proporcionar la suficiente cobertura a un porcentaje creciente de población, excluida de las prestaciones y servicios del bienestar, tuvo que ser paliado mediante la acción de la familia y las organizaciones del tercer sector, circunstancia que ha venido a ser reconocida en la nueva definición de los regímenes del bienestar, que parten, a pesar de todo, de unos programas de asistencia que han logrado la generalización del seguro social a lo largo de la vida de la gran mayoría de la población». <sup>352</sup>

Debe destacarse que si el Estado cumpliera de una forma adecuada con su función básica de recaudar impuestos para financiar el conjunto de sus actividades, incluyendo al sostenimiento de las políticas propias del Estado del Bienestar, entonces es seguro que no habría problemas para su financiación.

Pero lamentablemente, también se constata un grave “*fallo*” del Estado en esta materia, al tolerarse unos niveles de *evasión fiscal* y de *fraude fiscal* tan «escandalosos y obscenamente injustos», que deberían «hacerles caer la cara de vergüenza a los políticos», como subraya SALA i MARTÍN (2002):

«...una de las funciones primordiales del gobierno es recaudar impuestos para financiar todas sus actividades. No hay que ser demasiado agudo para darse cuenta de que, en esto, el gobierno fracasa miserablemente puesto que la evasión fiscal alcanza niveles escandalosos y obscenamente injustos. Y esto no sólo pasa en países tercermundistas poco sofisticados. Pasa en países presuntamente modernos y democráticos como es el caso de... ¡España! Puesto que los ricos que no cobran salarios tienen más posibilidades de evadir impuestos que los trabajadores asalariados, la

<sup>351</sup> GONZÁLEZ SEARA, L.: *El bienestar social en una época insegura*, en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, editado por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, y LUIS GONZÁLEZ SEARA; Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 2002, Epílogo, p. 964-965.

<sup>352</sup> GONZÁLEZ SEARA, L.: *Ibíd.*, p. 965.

incompetencia del gobierno a la hora de recaudar genera unas desigualdades económicas arbitrarias y unas injusticias sociales que deberían hacerles caer la cara de vergüenza a los políticos».<sup>353</sup>

En definitiva, habría que plantearse si en realidad estamos en presencia de determinados “fallos” del Estado o, por el contrario, de un “Estado fallido” e incapaz.

Como también tendríamos que cuestionarnos muy seriamente la *eficacia* y la *racionalidad* de una política económica y social que, por norma general, se olvida de las carencias materiales de una parte muy significativa de la población.

El planteamiento que hace de este asunto el BANCO MUNDIAL (1997) resulta bastante esclarecedor; y sus propuestas políticas alcanzan una dimensión cuasi-revolucionaria, al requerirse una urgente revitalización de las instituciones políticas que permita contar con todos los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas, así como en una efectiva descentralización del poder y de los recursos del Estado:

«Un Estado que establece y aplica sus políticas ignorando las necesidades de grandes segmentos de la población no es un Estado capaz. E incluso con la mejor voluntad del mundo, es poco probable que los gobiernos satisfagan las necesidades colectivas en forma eficiente para la sociedad, si no saben en qué consisten muchas de ellas. La revitalización de las instituciones públicas debe comenzar, por lo tanto, por acercar el Estado a los ciudadanos. Y eso significa contar con la oposición popular al formular las políticas: dar a los usuarios individuales, organizaciones del sector privado y otros grupos de la sociedad civil la posibilidad de manifestar su opinión. En el entorno adecuado, puede significar asimismo una mayor descentralización del poder y de los recursos del Estado».<sup>354</sup>

A modo de síntesis, el Estado de Bienestar consiguió el logro simultáneo de dos objetivos difícilmente conciliables -como remarca CASTELLS (1989)- gracias a las políticas keynesianas y al pacto social:

«... el crecimiento económico y la redistribución de la renta; la continuidad del proceso de acumulación del capital y la mejora de las condiciones de vida de las capas más necesitadas de la población. Es lo que se ha denominado la ecuación keynesiana».<sup>355</sup>

<sup>353</sup> SALA i MARTÍN, X.: *Ni en la cartera, ni en la bragueta*, en *Economía liberal para no economistas y no liberales*, op. cit., Primera parte, cap. 5, p. 64.

<sup>354</sup> BANCO MUNDIAL: *Acercar el Estado a la sociedad*, en *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, op. cit., Parte III: Revitalizar la capacidad institucional, cap. 7, p. 125.

<sup>355</sup> CASTELLS OLIVERES, A.: *Los límites del Estado del Bienestar tradicional*, en *Crisis económica y Estado del Bienestar / Varios autores*, op. cit., p. 56.

Este ciclo histórico del Estado del Bienestar también requirió, como hemos comprobado, de la conjunción de otros elementos, además de los mecanismos económicos (fundamentalmente, de las políticas macroeconómicas y de las políticas de rentas):

«...han tenido que confluír factores de índole política e ideológica como son, por una parte, la existencia de mecanismos socio-políticos capaces de representar eficazmente los intereses sociales y, por otra, un estado de legitimación ideológica de los objetivos básicos de progreso e igualdad».<sup>356</sup>

Pero con el surgimiento de la *Gran Estandflación* -la crisis económica de inicios de la década de 1970- se manifestó una *crisis fiscal del Estado* y con ella, naturalmente, la *crisis del Estado del Bienestar*. El impacto de una recesión económica sobre el presupuesto público es bien conocido: al estancarse el crecimiento de la producción, de la renta y el gasto, también se reducen las respectivas bases imponibles así como las correspondientes recaudaciones impositivas; a la par que se requieren unos mayores gastos públicos para sostener a los desempleados y a otras personas que requieren de la asistencia social, así como a los sectores productivos en crisis. El juego conjunto de estos *estabilizadores automáticos* genera así una tendencia al desequilibrio fiscal en las cuentas públicas del Estado del Bienestar.

Pero este no fue el único detonante de su crisis. La amplitud de la misma no resultaría explicable -como opina CASTELLS (1989)- sin «la crisis de aceptación ideológica y la crisis de los mecanismos de representación política y social que estaban en su origen».<sup>357</sup>

En realidad, y tal como anticipara SWEEZY (1952), debajo del manto de esa crisis lo que podía encontrarse era la defensa de unos intereses sociales concretos:

«Mientras las palancas de control sobre el aparato productivo básico del país estén en manos de los capitalistas, no hay programa económico que pueda tener éxito sin su consentimiento, si no activa cooperación. Los capitalistas tienen poder bastante para sabotear una política que desapruéban... Y, si es necesario, pueden hacer más que sabotear una medida particular: pueden, literalmente, *crear* una depresión. En una terminología económica más ortodoxa, su confianza puede verse tan gravemente afectada que las compras se reduzcan a lo más necesario y la demanda total alcance niveles de depresión».<sup>358</sup>

<sup>356</sup> CASTELLS OLIVERES, A.: *Los límites del Estado del Bienestar tradicional*, en *Crisis económica y Estado del Bienestar* / Varios autores, op. cit., p. 57.

<sup>357</sup> CASTELLS OLIVERES, A.: *Ibidem*, p. 59.

<sup>358</sup> SWEEZY, P. M. (1953): *Paz y prosperidad*, en *El presente como Historia (Ensayos sobre capitalismo y socialismo)*, Tecnos, Madrid, 1974, p. 265.

### 3.6. EL ESTADO EN EL PENSAMIENTO NEOLIBERAL: DESREGULACIÓN, PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, Y DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Resulta curioso observar cómo los mismos elementos que en la anterior época de expansión generaban una dinámica positiva, ahora actuaban justo en el sentido contrario.

Ahora, la política macroeconómica keynesiana de gestión de la demanda se mostró impotente para combatir la recesión y el alto desempleo derivado de la *Gran Estancflación*, puesto que los impulsos de la demanda agregada para estimular la creación de empleo tendían a generar fuertes tensiones inflacionistas.

De modo que las tradicionales recetas expansivas para atacar el desempleo empezaron a mostrar sus limitaciones, y comenzó a hacerse evidente que había una grieta en la estrategia de «alto nivel de empleo» según JAY (2000), al provocarse una aceleración de la inflación:

«Este defecto consistía en que la estrategia de alto nivel de empleo parecía tener un imprevisto e inaceptable efecto secundario, a saber, acelerar la inflación. Durante mucho tiempo se creyó que cierto nivel de empleo muy elevado -o incluso demasiado empleo- causaría inflación. Se había considerado posible, además de necesario, evitar este tramo de ocupación sin diluir el objetivo de alto empleo. A medida que los sesenta iban desfilando y se acercaban los setenta, se empezó a vislumbrar que cada vez que la economía volvía a su ciclo económico de cuatro años, los ápices tanto de la tasa de desempleo como de la inflación eran más elevados. Esto sugería que alcanzar el dorado (al menos en teoría) término medio entre esos dos peligros se estaba tornando cada vez más complicado, o incluso que tal terreno intermedio no existía, ni siquiera uno muy estrecho, nutrido o no por diversos tipos de controles de precios y políticas de renta».<sup>359</sup>

Además, ahora el desempleo tenía también una naturaleza u origen diferente: ya no se trataba del típico desempleo «keynesiano», sino de un desempleo «clásico» (lo que requería bajar los salarios en el mercado de trabajo, antes que expandir la demanda agregada en el mercado de bienes y servicios); e incluso, de un desempleo «estructural» (vinculado a la movilidad intersectorial, provocada por los «desplazamientos estructurales»).

Evidentemente, este contexto histórico-económico era distinto al de la situación anterior, existiendo una diferencia fundamental entre la *Gran Depresión* de la década de 1930 y la *Gran Estancflación* de la década de 1970. En la primera, solo hubo un desequilibrio macroeconómico: el desempleo masivo, acompañado por una *deflación de precios y salarios*. Por tal razón, las políticas de demanda

<sup>359</sup> JAY, P.: 1945-1999: ¿Falsos amaneceres?, en *La riqueza del hombre: Una historia económica de la humanidad*, op. cit., cap. 9, p. 247.

keynesianas resultaron muy eficaces, al no haber en ese horizonte la amenaza de inflación, como indica MEADE (1982):

«Durante los años 30, el desempleo masivo fue acompañado de una deflación general de precios y costes monetarios. Aunque ahora pueda parecer increíble, los salarios monetarios fueron descendiendo realmente durante la Gran Depresión de los años 30. En aquellas circunstancias las propuestas de Keynes para el estímulo de la actividad económica mediante políticas concebidas para incrementar la demanda de bienes y servicios - programas de obras públicas, reducciones de impuestos e incremento de los subsidios sociales con el consiguiente aumento del poder de compra de los individuos implicados, políticas monetarias más suaves, y tipos de interés reducidos para hacer menos costoso el capital y la construcción- no comportaba ninguna seria amenaza de inflación. Por el contrario, el incremento de los gastos en bienes y servicios era deseable para estimular el nivel de producción real y el empleo, y poner también un tope a la deflación de precios».<sup>360</sup>

Por el contrario, ante la nueva situación de *estanflación*, el desempleo masivo aparecía acompañado por una fuerte *inflación de precios y salarios*; de modo que la aplicación de la misma política de demanda conduciría a la aceleración de la inflación. El verdadero problema residía en que la única manera de controlar esta subida de precios y salarios sería recortando el gasto agregado, mediante una combinación de políticas restrictivas, provocando así más desempleo. En palabras de MEADE (1982):

«La presente situación es, en este aspecto, del todo diferente. El desempleo masivo está combinado con una horrible y rápida inflación de salarios y precios monetarios. Si se adoptaran las políticas keynesianas para estimular la demanda de bienes y servicios, los recursos inactivos se pondrían en funcionamiento una vez más; pero esto conduciría a una rápida inflación de salarios y precios monetarios cuando el desempleo y el miedo a perder el empleo cesara de detener la presión hacia arriba de reivindicaciones salariales superambiciosas. Para evitar tales presiones inflacionarias y reducir de hecho la tasa de inflación de los salarios monetarios se podría adoptar la política opuesta de restringir los gastos monetarios, de forma que la existencia del desempleo masivo y los recursos ociosos en competencia mantuvieran bajas la elevación de los salarios y los precios monetarios...».<sup>361</sup>

En los países capitalistas avanzados, esas nuevas circunstancias económicas de recesión o, como quiso diferenciar GALBRAITH (1996), de «un claro y

<sup>360</sup> MEADE, J. E.: *Resumen de conclusiones: El camino a seguir*, en *Estanflación, Volumen 1: Fijación de los salarios*, op. cit., cap. XI, p. 153.

<sup>361</sup> MEADE, J. E.: *Ibidem*, p. 153-154.



duradero equilibrio de bajo rendimiento general y alto desempleo», fueron ocasionadas, a su juicio, por dos grandes factores principales: la especulación financiera, y la redistribución de la renta hacia los muy ricos:

«Hubo una especulación extremada en los años 80, especialmente en Estados Unidos y Japón, con sus posteriores repercusiones negativas. Los bancos, las constructoras, las corporaciones en general y los individuos se vieron arrastrados u obligados, como consecuencia de las deudas o de un desastre financiero, a limitar las inversiones y el empleo. Y en los años 80, de forma más especial en los Estados Unidos, tuvo lugar una marcada redistribución de beneficios hacia los muy ricos, cuyos esquemas de gasto e inversión están exentos de las fuerzas disciplinarias de la necesidad o la aspiración».<sup>362</sup>

La brusca caída de la actividad económica desequilibró aún más a los presupuestos, como ya se ha indicado, aumentando así las dificultades para la financiación de un déficit público creciente. Junto a ello, la intervención pública comenzaba a ser tildada de ineficiente e improductiva, a la par que se vislumbraba que los crecientes gastos sociales del Estado del Bienestar no podían ser financiados indefinidamente, so pena de soportarse una presión fiscal asfixiante. Y para rematar al completo esta faena, la mayoría de las empresas públicas, instaladas en gran parte en aquellos sectores productivos que más padecieron la crisis económica (astilleros, siderurgia, minería, industria), tuvieron que arrojar unas pérdidas cuantiosas al presupuesto público.

Los beneficios capitalistas registraron una fuerte tendencia a la baja, en parte por la excesiva «rigidez» de los costes laborales, a causa del poder compensador que aún mantenían sindicatos y obreros; por los mayores costes de las materias primas, particularmente de las energéticas vinculadas al petróleo; y, sobre todo, por la importante pérdida registrada en los niveles de competitividad de las economías capitalistas.

El consenso social, además, había saltado ya por los aires, habiendo aumentado la conflictividad laboral en las fábricas de modo significativo.

Y es precisamente en ese difícil contexto de las economías capitalistas, coincidente además con la histórica crisis de los países comunistas, cuando los economistas neoliberales aprovecharon su ocasión para atacar nuevamente tanto al intervencionismo en general, como al Estado del Bienestar en particular, tras haber permanecido en la penumbra durante varias décadas.

El cambio radical de política económica ya estaba siendo abordado, con la emergencia de la Nueva Macroeconomía Clásica y la renuncia al Keynesianismo, como sintetiza SKIDELSKY (2009):

<sup>362</sup> GALBRAITH, J. K.: *Consideraciones sobre la sociedad ideal: Una visión económica*, en Norte-Sur. *Un nuevo orden mundial humano*, Foro VII Centenario, Universidad Complutense, Madrid, 1996, cap. V, p. 87.

«Durante los más o menos treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, la economía keynesiana llevaba la batuta, al menos en el sentido según el cual la política keynesiana –intentar mantener el pleno empleo y un crecimiento regular y equilibrado de la economía– formaba parte de la caja de herramientas habitual de cualquier gobierno. Después se renunció a ella, cuando la economía revirtió a su antigua doctrina, la que propugnaba que las economías de mercado se corregían internamente a sí mismas y que era la intervención del gobierno lo que alteraba su comportamiento. Se había iniciado la era del mercado libre de Reagan y Thatcher».<sup>363</sup>

La conjura neoliberal en la recámara contra el Keynesianismo y la solidaridad, liderada por HAYEK, FRIEDMAN, VON MISES, y POPPER, según la exposición de FRANCISCO FRUTOS (1996), estaba dirigida a preparar las bases de un capitalismo diferente, sin trabas, «duro y libre» de reglas, con vistas al futuro.

Y ese momento futuro llegó en la década de 1980, justamente con la llegada al poder de MARGARET THATCHER (primera ministra del Reino Unido entre 1979 y 1990), también conocida como la «Dama de Hierro»; y de RONALD REAGAN (presidente de los Estados Unidos de 1981 a 1989), dos políticos con una reconocida ideología ultraliberal:

«En 1945 nace el neoliberalismo formal, a través de un movimiento que tiene como impulsor intelectual a un economista ultraliberal, Friedrich Hayek, y un texto, “Camino a la servidumbre”, en el que se hace un radical ataque al naciente Estado del Bienestar, expresado en aquellos momentos en la New Deal norteamericana y en el programa que el Partido Laborista defendía en las elecciones británicas. En 1947, F. Hayek convoca en Suiza a otros economistas y profesionales que comparten la misma orientación liberal. Acuden, entre otros, Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig von Mises, Salvador de Madariaga. Se conjuran para combatir lo que ellos llamaban intervencionismo, es decir, el keynesianismo y la solidaridad, que habían recibido un empuje con la derrota fascista en la II Guerra Mundial, y se aprestan a preparar las bases de otro tipo de capitalismo diferente del keynesianismo, duro y libre de reglas, para el futuro. Esas ideas eran absolutamente minoritarias entonces y posteriormente en las décadas de los cincuenta, sesenta, setenta, hasta llegar la crisis del petróleo en 1973 y sus secuelas, hasta que el capitalismo keynesiano pierde empuje y el capital (el mercado de capitales) exige nuevas recomposiciones de la tasa de ganancias. Lección a extraer, no se debe tener ningún miedo de estar contra la corriente política y económica dominante. Hayek, Friedman y sus socios aguantaron la corriente adversa y no tuvieron reparos en estar en una oposición marginal hasta que en los años setenta y ochenta, ya con

<sup>363</sup> SKIDELSKY, R.: *El regreso de Keynes*, op. cit., Introducción, p. 14.

Thatcher y Reagan, y con la crisis de los países socialistas, encuentran su momento histórico. Otra lección a extraer: no pastelear ni hacer transacciones con las ideas ni aceptar una dilución de los principios. El neoliberalismo naciente fue intransigente y extremo en la defensa de sus postulados, pero no por ello perdió capacidad. Simplemente esperó su ocasión. El radicalismo y la dureza ideológica de los contenidos del neoliberalismo les garantizó una acción contundente y una posterior influencia, absolutamente mayoritaria».<sup>364</sup>

Por lo tanto, y sobre la base de un renovado «orden social liberal», se vuelven a postular como válidos los viejos principios y dogmas de la economía clásica. La libertad individual, el retorno al libre mercado, el individualismo y el egoísmo se remarcan como las señas de identidad genuinas del planteamiento político neoliberal.

Según la doctrina neoliberal, la *gran lección de la economía* es que la «libertad individual» puede generar una «sociedad eficaz», de tal modo que debe restablecerse la soberanía del individuo frente a la del Estado. En palabras de LEMIEUX (1987):

«¿Se puede dejar a la sociedad que funcione sola? ¿Es posible y eficaz la anarquía? ¿Ofrece la soberanía del individuo una contrapartida realista a la del Estado?

La gran lección de la economía es que esta cuestión admite una respuesta afirmativa. El estudio de la economía enseña una lección, quizá una única lección: que la libertad individual genera una sociedad eficaz, lo que significa que sirve eficazmente los designios individuales y que funciona sola (que se autorregula por su eficacia). Al buscar su interés personal, cada individuo se ve impulsado a promover el interés de sus semejantes. Salvo excepciones, la libertad y el mercado reconcilian los intereses divergentes de los individuos mediante la cooperación voluntaria».<sup>365</sup>

Pero en una *sociedad abierta*, la *libertad* individual ha de ir unida a la *responsabilidad* personal. A tales efectos, POPPER (1945) distingue entre la «sociedad cerrada», que es como denomina a la «sociedad mágica, tribal o colectivista»; y la «sociedad abierta», integrada por muchos individuos «que deben adoptar decisiones personales», y que «se esfuerzan por elevarse socialmente y pasar a ocupar los lugares de otros miembros».<sup>366</sup>

<sup>364</sup> FRUTOS GRAS, F.: «Democracia y alternativa», en *Utopías. Revista de debate político*, vol. 4/1996, nº 170, PCE, Madrid, p. 19.

<sup>365</sup> LEMIEUX, P.: *La eficacia del orden espontáneo*, en *La soberanía del individuo. Fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo*, op. cit., cap. II, p. 55-56.

<sup>366</sup> POPPER, K. R.: *La sociedad abierta y sus enemigos*, en *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit., Parte I, cap. 10, p. 171.

A éstos últimos les afecta lo que él denomina la «tensión de la civilización», que se siente en épocas de cambios sociales -incluso en la actualidad- y que, según su criterio, constituye el precio que debemos pagar para poder ser humanos:

«Es la tensión creada por el esfuerzo que nos exige permanentemente la vida en una sociedad abierta y parcialmente abstracta, por el afán de ser racionales, de superar por lo menos algunas de nuestras necesidades sociales emocionales, de cuidarnos nosotros solos y de aceptar responsabilidades. En mi opinión, debemos soportar esta tensión como el precio pagado por el incremento de nuestros conocimientos, de nuestra razonabilidad, de la cooperación y la ayuda mutua y, en consecuencia, de nuestras posibilidades de supervivencia y del número de la población. Es el precio que debemos pagar para ser humanos».<sup>367</sup>

La defensa a ultranza del *individualismo egoísta* frente a la solidaridad es otro de los hilos conductores del neoliberalismo, como se revela en el siguiente posicionamiento anti-igualitario de MARGARET THATCHER (1975):

«¿Qué es lo que impulsa a los grupos de presión poderosos y vociferantes a exigir mayor equidad?... Con frecuencia no se trata más que de una confusa combinación entre envidia y culpa burguesa».<sup>368</sup>

En el ideario neoliberal, lógicamente, se tiene que vislumbrar la repulsión al intervencionismo y a la reglamentación. Pero, ¿qué se entiende por intervencionismo, entre los economistas neoliberales? Una respuesta nos la proporciona VON MISES (1979), quien por cierto no comparte la visión de que «el mejor gobierno es aquel que gobierna menos»:

«Intervencionismo significa que el gobierno no limita su actividad a la preservación del orden, o –como solía decir la gente hace cien años– a “la producción de seguridad”. Intervencionismo significa que el gobierno quiere hacer algo más. Quiere interferir en los fenómenos de mercado...

Intervencionismo significa que el gobierno no sólo deja de asegurar el fluido funcionamiento de la economía de mercado, sino que interfiere en los diversos fenómenos de mercado, interfiere en los precios, los salarios, las tasas de interés y las ganancias.

El gobierno quiere interferir a fin de obligar a los hombres de negocios a conducir sus asuntos de una manera diferente de la que habrían elegido si hubieran obedecido solamente a los consumidores. Por lo tanto, todas las

<sup>367</sup> POPPER, K. R.: *La sociedad abierta y sus enemigos*, en *La sociedad abierta y sus enemigos*, op. cit., Parte I, cap. 10, p. 173.

<sup>368</sup> THATCHER, M. (1975): “*Let our children grow tall*” (*Speech to the Institute of Socio-Economic Studies*), 15 de septiembre de 1975. Citada en *Informe sobre desarrollo humano 2005* / PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 2005, p. 57.

medidas de intervencionismo del gobierno están dirigidas a restringir la supremacía de los consumidores. El gobierno quiere arrogarse el poder —o al menos parte del poder— que en la economía de mercado libre está en las manos de los consumidores».<sup>369</sup>

Y según la argumentación de FRIEDMAN (1962), los gobiernos procuran resolver los conflictos de intereses de la gente, no mediante una estructura que pretenda eliminar el conflicto, o convenciendo a las partes de que mantengan intereses diferentes, sino «obligándoles a actuar en contra de sus propios intereses»:

«[Los gobiernos tratan] de decirle a la gente lo que debe hacer, lo que le conviene hacer; o bien el gobierno les quita a unos para dárselo a otros. El resultado es que estas medidas se encuentran enfrentadas con una de las fuerzas más poderosas y más creativas que ha conocido el hombre: el esfuerzo de millones de individuos por proteger sus propios intereses, por vivir su vida de acuerdo con su propia escala de valores. Esta es la razón principal de que esas medidas hayan conducido tantas veces al efecto opuesto del que trataban de conseguir. Ahí es donde reside la fuerza de una sociedad libre, y eso explica por qué la reglamentación estatal no la ha estrangulado».<sup>370</sup>

En su virtud, y según el criterio conjunto de MILTON FRIEDMAN y ROSE FRIEDMAN (1980), el Estado ha de limitarse tan solo a estar a nuestro servicio, respetando la libertad individual y la cooperación voluntaria en el desempeño económico:

«Nuestra sociedad es tal como la hacemos. Podemos modelar nuestras instituciones. Las características físicas y humanas limitan las alternativas de que disponemos. Pero nada nos impide, si queremos, edificar una sociedad que se base esencialmente en la cooperación voluntaria para organizar tanto la actividad económica como las demás actividades; una sociedad que preserve y estimule la libertad humana, que mantenga al Estado en su sitio, haciendo que sea nuestro servidor y no dejando que se convierta en nuestro amo».<sup>371</sup>

Desde este ideal individualista, BUCHANAN (1986), el maestro de la Escuela de Virginia, entiende que la diferencia entre el modelo de intercambio del *mercado* y de la *política* no se encuentra tanto en los «intereses» que los individuos

<sup>369</sup> VON MISES, L.: *Intervencionismo*, en *Política económica. Pensamientos para hoy y mañana*, op. cit., Tercera conferencia, p. 37-38.

<sup>370</sup> FRIEDMAN, M.: *Conclusión*, en *Capitalismo y libertad*, op. cit., cap. XIII, p. 254.

<sup>371</sup> FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R. (1980): *El poder del mercado*, en *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Grijalbo, Barcelona, 1980, cap. 1, p. 61. Primera publicación: *Free to choose: a personal statement*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1980.

pretenden alcanzar, sino en las «condiciones» bajo las cuales los individuos persiguen sus intereses. Y cuando se plantea por qué razón los individuos libres se sujetan a la *coerción* del Estado, responde que sólo lo harán cuando «el “intercambio” constitucional básico» resulte satisfactorio a sus propios intereses:

«La política es una estructura compleja de intercambios entre individuos, una estructura dentro de la cual los individuos tratan de lograr colectivamente sus propios objetivos, individual y privadamente definidos, objetivos que no pueden alcanzarse eficazmente con los simples intercambios de mercado. No existe ningún otro interés que no sea un interés individual...

La observación de rasgos coactivos en las actividades del Estado parece difícil de conciliar con el modelo de la política como un intercambio voluntario entre distintos individuos. Sin embargo, podemos preguntarnos: coerción, ¿para qué? ¿Por qué han de someterse los individuos a sí mismos a la coerción que supone la acción colectiva? La respuesta es evidente. Los individuos aceptan la coacción estatal, política, sólo si el “intercambio” constitucional básico es favorable a sus intereses. Sin un determinado modelo de intercambio, ninguna coerción del Estado sobre el individuo es conforme a la norma de valor individualista sobre la que se yergue el orden social liberal». <sup>372</sup>

Por otra parte, cuando FRIEDMAN (1962) alcanzó la conclusión de que el «liberal consistente» no es un «anarquista», se vio obligado a definir un catálogo de funciones limitadas para el Estado, diseñadas para el desarrollo de una sociedad libre; y que, según su particular criterio, no habrían de sobrepasarse en ningún caso:

«Un Estado que mantuviera el orden y la ley, definiera los derechos de propiedad, sirviera como medio por el que se pudieran modificar los derechos de propiedad y otras reglas de la vida económica, hiciera cumplir los contratos, fomentara la competencia, proveyera un sistema monetario, se ocupara en actividades para contrarrestar los monopolios técnicos y los efectos de vecindad que se consideren generalmente de importancia suficiente para justificar la intervención estatal y que se suplementara la caridad privada y la familia en la protección de los irresponsables (sean locos o niños), semejante gobierno estaría realizando funciones importantes. El liberal consistente, no es anarquista.

Sin embargo, también es verdad que un Estado como ese tendría funciones claramente limitadas y se abstendría de una serie de actividades

<sup>372</sup> BUCHANAN, J. M. (1986): *La constitución de la política económica*, en *Economía y política. Escritos seleccionados*, Universitat de València, Valencia, 1988, p. 266. “*The constitution of economic policy*” es el título de la conferencia impartida por el autor el 8 de diciembre de 1986 en Estocolmo, con motivo de la concesión del Premio Nobel de Economía.



que hoy día realizan el gobierno federal y los estatales en Estados Unidos, y sus equivalentes en los otros países occidentales».<sup>373</sup>

La férrea oposición al *Estado de Bienestar* es otro de los rasgos neoliberales más distintivos, como reseña GIDDENS (1998), al entenderse que provoca un destructivo daño moral:

«El Estado de bienestar es visto como el origen de todos los males, de manera parecida a como lo fuera el capitalismo para la izquierda revolucionaria. “Recordaremos al Estado de bienestar con la misma sorna despreciativa con la que ahora contemplamos la esclavitud como medio de organizar un trabajo eficaz, motivado”, dice un escritor. El Estado de bienestar “inflige un daño enormemente destructivo a sus supuestos beneficiarios: los vulnerables, los marginados y los desgraciados... debilita el espíritu emprendedor y valiente de los hombres y mujeres individuales, y coloca una carga de profundidad de resentimiento explosivo bajo los fundamentos de nuestra sociedad libre”». <sup>374</sup>

Cuando RÖPKE (1942) se refirió a la «solución extrema» que representa la «seguridad social», recordó el argumento de que en política social no puede sobrepasarse cierto umbral, sin romper «el sentido de la propia responsabilidad»:

«Cuanto más vele el Estado por nosotros, tanto menos obligados nos vemos a cuidar de nosotros mismos y de nuestra familia, y cuanta menos inclinación sintamos a ello menos podremos esperar que nos ayuden otros, cuyo deber natural debiera ser el de socorrernos en los momentos difíciles, como nuestras familias, nuestros vecinos, nuestros amigos o nuestros compañeros de profesión. Al fin encontramos en el Estado un dios terreno que cuida de nosotros como de los lirios silvestres, mientras se va atrofiando la verdadera caridad que nace del deseo espontáneo de ayudar al prójimo y que hoy se menosprecia de modo característico». <sup>375</sup>

De este modo, se pasa a contemplar a la *ayuda pública* y a la beneficencia como una opción totalmente contraproducente y desaconsejable, al hacer a los individuos dependientes del Estado, en lugar de ser personas responsables y autosuficientes. Aunque se les anticipe a los perceptores de ayudas públicas una perspectiva alternativa de trabajos con salarios de miseria, esta sería sin duda alguna una solución menos «cruel» que la propia ayuda pública, según el criterio conjunto de FRIEDMAN y FRIEDMAN (1980). Ellos también consideran que el

<sup>373</sup> FRIEDMAN, M. (1962): *La función del Estado en una sociedad libre*, en *Capitalismo y libertad*, op. cit., cap. II, p. 54-55.

<sup>374</sup> GIDDENS, A.: *El socialismo y su posteridad*, en *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, op. cit., cap. 1. p. 24.

<sup>375</sup> RÖPKE, W.: *Falsos caminos y callejones sin salida*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, op. cit., Segunda parte, cap. I, p. 210.

Estado de Bienestar y sus programas sociales nunca deberían haber existido, y por ello incluso llegan a proponer un plan para que dejen de existir en un futuro próximo:

«La mayoría de los actuales programas de bienestar nunca se deberían haber aprobado. Si así hubiera ocurrido, muchos de los individuos que ahora dependen de ellos se habrían vuelto ciudadanos que confían en sí mismos en vez de menores tutelados por el estado. A corto plazo esto podría parecer cruel para algunos, no dejando a aquéllos más opción que un trabajo sin atractivo con salarios reducidos. Pero a la larga habría sido mucho más humano. Sin embargo, dado que los planes de bienestar existen, no pueden cancelarse de la noche a la mañana. Necesitamos un camino para facilitar la transición desde donde estamos al lugar en que quisiéramos encontrarnos, para proporcionar ayuda a los individuos dependientes en la actualidad del bienestar, mientras que al mismo tiempo fomentamos que los individuos pasen de las nóminas de los planes de bienestar a las de las empresas».<sup>376</sup>

Con este propósito, bosquejan un «programa de transición» dirigido a incentivar la responsabilidad de los individuos, a reducir el gasto público y la burocracia, a acabar con la división de su país en dos clases y, junto a ello, a proporcionar una «red de seguridad» para que nadie sufra «penosas estrecheces». Pero por aquél momento, entendían que la aprobación de un programa de este tipo les parecía «un sueño utópico», al existir «demasiados intereses creados - ideológicos, políticos y financieros-» en mitad del camino.<sup>377</sup>

A pesar de todo lo anterior, procedieron a diseñar los dos elementos principales de dicho programa, con el fin de proporcionar «una visión de la dirección en la que nos deberíamos mover»:

«El programa está formado por dos partes esenciales: primera, la reforma del sistema actual de bienestar, reemplazando el paquete de planes concretos por un único programa, que comprenda los anteriores, de suplementos de renta pagados en efectivo: un impuesto negativo sobre la renta ligado al impuesto positivo; segunda, reducir la actuación de la Seguridad Social satisfaciendo al mismo tiempo los compromisos actuales, y exigiendo gradualmente que los individuos tomen sus propias medidas para su jubilación».<sup>378</sup>

Y en el supuesto caso de que se liquidara mañana mismo el Estado del Bienestar, FRIEDMAN (1962) postula la irresponsabilidad social de los empresarios y de las empresas, al no ser partidario de que financien tales

<sup>376</sup> FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R.: *De la cuna a la tumba*, en *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, op. cit., cap. 4, p. 170.

<sup>377</sup> FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R.: *Ibídem*, p. 170-171.

<sup>378</sup> FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R.: *Ibídem*, p. 171.

programas, en relevo del Estado. Ya que, según su criterio, las empresas privadas solo tienen una única responsabilidad social: la de «aumentar sus beneficios»:

«En una economía libre, la empresa tiene una y solamente una responsabilidad social: utilizar sus recursos y realizar actividades designadas a aumentar sus beneficios, siempre que cumpla las reglas del juego, es decir, actuando en competencia libre y abierta, sin fraude ni engaño...

El que nuestros dirigentes de empresa aceptaran la idea de que les corresponde una responsabilidad social que no sea el obtener el mayor beneficio posible para sus accionistas sería tanto como socavar los cimientos de nuestra sociedad libre. Es una doctrina esencialmente subversiva. Si los hombres de empresa tienen una responsabilidad social que no es la de obtener el máximo beneficio para los accionistas, ¿cómo van a saber cuál es? ¿Pueden unos cuantos particulares que se han seleccionado a sí mismos decidir lo que es el interés social? ¿Pueden decidir la carga que han de aceptar ellos mismos y sus accionistas en servicio del interés público? ¿Puede tolerarse que las funciones públicas de tributación, gasto y control las ejerzan individuos que estén al frente de unas empresas concretas y que han sido elegidos para esos puestos por grupos estrictamente privados? Si los hombres de empresa van a ser empleados del Estado en vez de empleados de sus accionistas, entonces, en una democracia, acabarán, tarde o temprano, por ser designados por el método de elección pública y por nombramiento».<sup>379</sup>

A la vista del discurso anterior, cabría plantearse: si el Estado de Bienestar ha de ser desmantelado, tal como preconizan los neoliberales y monetaristas, entonces, ¿qué producirá bienestar? La respuesta sería, siguiendo a GIDDENS (1998), el crecimiento económico guiado por el mercado:

«Por bienestar no deberían entenderse las prestaciones estatales, sino la maximización del progreso económico, y, por consiguiente, de la riqueza global, derivada de permitir a los mercados hacer sus milagros».<sup>380</sup>

En definitiva, no hay lugar en este ideal para que el Estado asuma la función de garantizar un nivel básico de bienestar social, ya sea en materia de educación, de salud, o vivienda, al entenderse que su satisfacción ha de lograrse por la vía del mercado, y no por la vía de la financiación pública. Según el parecer de ACTON (1971), ni la pobreza ni la mala suerte constituyen injusticia, de modo que no deben auxiliarse por la vía de los impuestos:

<sup>379</sup> FRIEDMAN, M.: *El monopolio y la responsabilidad social de la empresa y del trabajo*, en *Capitalismo y libertad*, op. cit., cap. VIII, p. 173-174.

<sup>380</sup> GIDDENS, A.: *El socialismo y su posteridad*, en *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, op. cit., cap. 1, p. 24.

«...el bienestar básico de la población debe conseguirse a través del mercado y no por el camino de los impuestos. La pobreza y el infortunio son situaciones negativas, pero no constituyen injusticia, y la moral exige que se preste la correspondiente ayuda sobre la base de sentimientos humanitarios. En materias tan fundamentales como son la salud, la vivienda y la educación de los hijos, lo mejor para todos es que cada cual emplee sus recursos en la forma que considere más conveniente, quedando limitada la ayuda pública (en lo posible, en forma de proporcionar una capacidad adquisitiva) a aquellos casos que los individuos no pueden resolver por sí mismos. Si las mencionadas necesidades fundamentales no son atendidas por los individuos interesados en la medida de sus posibilidades, éstos tenderán a considerarlas como asunto ajeno, quedando limitada su libre opción a ciertos aspectos secundarios de la vida».<sup>381</sup>

Adicionalmente, se señala que las limitaciones presupuestarias constituyen otra restricción que afecta a la capacidad de ayuda del Estado, en la medida en que se combinan dos tendencias contrapuestas: la caída del esfuerzo individual, junto al aumento de las exigencias frente a las arcas públicas, nutridas con las contribuciones de todos. En palabras de RÖPKE (1941):

«Mas como quiera que el Estado no representa más que la comunidad de todos, resulta que su capacidad de ayuda está limitada por la capacidad tributaria de todos los súbditos del Estado, capacidad que... es llevada a su máxima tensión por las exigencias de protección de todos los productores. Por lo tanto, aquí lo mismo que allí se enciende la vela por los dos cabos: al propio tiempo que decrece el esfuerzo individual, aumentan las exigencias de cada uno frente a un erario que sólo puede llenarse en la medida necesaria con las aportaciones de todos. Para decirlo por boca de Abraham Lincoln: se puede ayudar por tiempo indefinido a algunas personas, se puede ayudar a todos por tiempo limitado; pero no se puede ayudar a todos indefinidamente».<sup>382</sup>

En conclusión: en la denominada «política de la satisfacción», como la denomina GALBRAITH (1992), los pobres han de ser los únicos responsables de su propio socorro y bienestar; y además, dado que la ayuda pública les resultará perjudicial, ¡tan solo necesitan del acicate de su propia pobreza para poder salir adelante!:

«No corresponde a la naturaleza de la política de la satisfacción, ni esperar ni planificar acciones que contrarresten el infortunio, y hasta el desastre que, aunque predecible y predicho, aguarda en un futuro aún no revelado.

<sup>381</sup> ACTON, H. B.: *La alternativa igualitaria colectivista*, en *La moral del mercado*, op. cit., cap. IV, p. 144-145.

<sup>382</sup> RÖPKE, W.: *Falsos caminos y callejones sin salida*, en *La crisis social de nuestro tiempo*, op. cit., Segunda parte, cap. I, p. 210.

Tal planificación, que entraña siempre intervención pública (proporcionar oportunidades de instrucción satisfactorias, servicios sanitarios y viviendas públicas de buena calidad, atención competente a la drogadicción, asesoramiento familiar, pagos adecuados de la ayuda social), choca con la oposición sistemática de la mayoría electoral satisfecha. Según la opinión aceptada y, de hecho, la única aceptable, se considera que es la propia subclase la que ha de ser fuente de su propio socorro y bienestar; según la opinión extrema, necesita el acicate de su pobreza, ya que el apoyo y la ayuda social le perjudicarán. Nada de esto se cree del todo, claro está; pero sirve para justificar la posición y la política de los satisfechos».<sup>383</sup>

En otro orden diferente de cosas, FRIEDMAN y FRIEDMAN (1980) insistieron nuevamente en la idea de la plena *eficacia del mercado* y del *sistema de precios*, y en el enorme poder de *autorregulación* de este mecanismo, capaz de eliminar *sin interferencias* cualquier desequilibrio que se pudiera producir o presentar en un sistema económico basado en el libre mercado:

«El sistema de precios funciona tan bien, con tanta eficacia, que la mayoría de las veces no nos enteramos de ello. No nos percatamos de lo bien que funciona hasta que se estropea, e incluso entonces nos cuesta reconocer el origen del problema».<sup>384</sup>

Las teorías neoclásicas contemplan al mercado como un mecanismo espontáneo de asignación de los recursos productivos, que opera bajo una competencia efectiva, en función de la demanda. Pero según la perspectiva crítica del economista argentino RAÚL PREBISCH (1981), esa demanda proviene «de una cierta distribución del ingreso que dimana, a su vez, de una determinada estructura social y de las relaciones de poder que derivan de ella y de sus mutaciones». Y como esta distribución de la renta es muy desigual, dejando «al margen del desarrollo a una parte considerable de la población», concluye que el mercado carece de un «horizonte social»:

«Podría pues admitirse que las leyes del mercado representan una solución racional, aunque circunscrita a los estratos favorecidos: pero en modo alguno racional desde el punto de vista colectivo, afirmación ésta que entraña por cierto un juicio de valor...

El mercado carece en rigor de horizonte social. En un sistema que tuviera ese horizonte, esto es, que resolviera con racionalidad colectiva el problema de acumulación y al mismo tiempo redujera progresivamente las grandes desigualdades distributivas de carácter estructural, el mercado

<sup>383</sup> GALBRAITH, J. K.: *La subclase funcional*, en *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, op. cit., cap. 3, p. 49.

<sup>384</sup> FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R.: *El poder del mercado*, en *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, op. cit., cap. 1, p. 31.

podría llegar a ser un mecanismo eficiente».<sup>385</sup>

PREBISCH (1981) no responsabiliza directamente al mercado de la existencia de estas grandes disparidades en la distribución de la renta, ni tampoco, del despilfarro del «potencial de acumulación que impide la integración social de los estratos inferiores». Para él, lo único importante «es saber qué hay en la estructura social, detrás del mercado».<sup>386</sup>

Otra piedra angular de los economistas neoliberales fueron sus *políticas de reformas estructurales*, que incluyen a una amplia batería de propuestas en el sentido de la desregulación, la liberalización y la flexibilización de diferentes mercados.

El supuesto de partida era que la planificación y la regulación estatal imponían serias «rigideces» al aparato productivo, lo que mermaba de modo sustancial su eficiencia. Si bien no se quiere observar que la creciente concentración del capital industrial -característica del capitalismo monopolista- implicaba necesariamente la planificación de las corporaciones en los mercados mundiales, con una especial relevancia en el caso de las empresas transnacionales.

En el caso concreto de las reformas estructurales aplicadas al *mercado de trabajo*, está claro que han estado diseñadas para reducir la seguridad de los trabajadores en su puesto de trabajo. Por un lado, mediante la amenaza de transferir los puestos de trabajo. Y por el otro, a través del aumento de la flexibilidad salarial, y por la desregulación y flexibilización del propio mercado de trabajo. Todo esto se ha traducido finalmente en un sustancial recorte de los salarios de los trabajadores y en dar facilidades para el despido, mientras que los beneficios de las empresas resultan ser «asombrosos» y «estupendos», como explica el gran pensador y lingüista estadounidense NOAM CHOMSKY (2000):

«Una manera de debilitar la seguridad consiste en amenazar con transferir puestos de trabajo...

Otro mecanismo es promover lo que se llama «flexibilidad del mercado de trabajo». Permítanme citar al Banco Mundial, que expuso la cuestión con gran claridad. Decía: «Aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo –pese al mal nombre que ha adquirido como eufemismo para referirse a la reducción de los salarios y el despido de los trabajadores [es exactamente eso]– resulta fundamental en todas las regiones del mundo... Las reformas más importantes incluyen la eliminación de barreras a la movilidad de los trabajadores y a la flexibilidad salarial, así como la ruptura de los vínculos entre servicios sociales y contratos laborales». Eso significa recortar los beneficios y los derechos que se han ganado tras amargas luchas de varias

<sup>385</sup> PREBISCH, R.: *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1984, Introducción, p. 16-17.

<sup>386</sup> PREBISCH, R.: *Ibidem*, p. 17.



generaciones...

Alan Greenspan [presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos de 1987 a 2006] prestó testimonio ante el Congreso respecto a que la «mayor inseguridad de los trabajadores» era un factor importante de lo que se llama la «economía de cuento de hadas». Mantiene la inflación baja porque los trabajadores tienen miedo de pedir salarios y beneficios. Se sienten inseguros. Y eso se ve muy claramente en las estadísticas. En los últimos veinticinco años, en este período de retroceso, de crisis de la democracia, los salarios se han estancado o han disminuido para la mayor parte de la fuerza de trabajo, para los trabajadores que no se encargan de tareas de supervisión, y las horas de trabajo han aumentado considerablemente: EE.UU. se ha convertido en el país del mundo industrializado en el que se trabaja más horas. La prensa de los negocios, desde luego, conoce la situación y la describe como «un favorable acontecimiento de importancia trascendental», que obliga a los obreros a abandonar sus «lujosos estilos de vida» mientras que los beneficios empresariales son «asombrosos» y «estupendos».<sup>387</sup>

Se criticaba a la «ineficiencia» de las empresas públicas, instaladas una gran mayoría de ellas precisamente en los sectores productivos que más padecieron la crisis económica. Y por ese motivo, se les aplicaron de modo selectivo diferentes planes: de privatizaciones (para las empresas públicas rentables, o “joyas de la corona”, que pasaron a manos privadas a pesar de generar cuantiosos beneficios al Estado, que atravesaba serias dificultades financieras); de saneamiento (para aquellas que requerían ser reflatadas con antelación, con cargo al presupuesto público, antes de su venta); o bien, de liquidación directa.

Mientras tanto, no se reparaba en los programas de «socialización de pérdidas» que favorecían a las empresas privadas, en la llamada función de «acumulación» del Estado. Como señala ROBINSON (1971), la espectacular expansión de las grandes corporaciones ha posibilitado, en todos los ámbitos, la creación de unos grupos de poder independientes, que lo han utilizado precisamente para manipular a los gobiernos en beneficio propio:

«... el crecimiento de las enormes corporaciones nacionales e internacionales establece grupos independientes de poder que influyen o manipulan las políticas de los gobiernos nacionales».<sup>388</sup>

También se responsabilizó en una buena medida a los programas de gastos sociales (función de «legitimización») del considerable aumento registrado en el

<sup>387</sup> CHOMSKY, N. (2000): *Soberanía socioeconómica*, en *Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*, Paidós, Barcelona, 2001, cap. 14, p. 257-258. Primera publicación: *Rogue states: the rule of force in world affairs*, South End Press, Cambridge (Massachusetts), 2000.

<sup>388</sup> ROBINSON, J. (1971): *Conclusión*, en *Herejías económicas. Viejas controversias de la teoría económica*, op. cit., p. 179.

déficit público. Pero, como nos advierte GALBRAITH (1995), las cargas son tales sólo cuando afectan a los pobres y a los desprotegidos:

«Las funciones y servicios del Gobierno dirigidas a la gente acomodada no suponen carga alguna, según la definición aceptada; en cambio, las que favorecen a la clase baja socialmente invisible constituyen una grave carga. Así, en nuestro caso, el gasto destinado a defensa, aunque sigue en los niveles de la guerra fría, no supone una carga. La Seguridad Social –las pensiones para jubilados y ancianos– no supone una carga. Es un servicio importante para las personas cómodamente situadas. Las subvenciones y otros ingresos complementarios para los agricultores no suponen una carga, pese a que en Estados Unidos haya perceptores rurales que disfrutan actualmente de ingresos anuales de 100.000 dólares o más.

Los gastos del Gobierno sólo se convierten en cargas cuando favorecen a la clase baja anónima. La asistencia médica a la población pobre de las ciudades, las viviendas públicas para personas que de otro modo carecerían de un techo y, sobre todo, la red de seguridad de las pensiones, incluidas las otorgadas a las madres jóvenes y a sus hijos, constituyen pesadas cargas. Lo tenemos clarísimo: una carga es carga cuando favorece a los menos afortunados y a los pobres».<sup>389</sup>

El incremento del déficit público presionaba al alza a la presión fiscal, por la vía del aumento en los impuestos, que ahora se consideraban excesivos: tanto para propiciar el suficiente estímulo al trabajo y a la iniciativa individual, como para la acumulación rentable del capital, además de generar tensión al alza en los precios. Lo mismo sucedía cuando se apelaba a la financiación del déficit público por medio de la expansión monetaria.

Según los monetaristas, la única alternativa posible a tal conjunción de problemas económicos consistía en un drástico recorte del gasto público, habida cuenta de su conocida aversión a los impuestos. En palabras de GOUGH (1979):

«... el déficit presupuestario se financia imprimiendo más dinero o tomando prestado del sistema bancario, lo que supone aumentar la oferta monetaria y generar inflación. La única respuesta, dicen ellos [los monetaristas], a este problema es un recorte sustancial del gasto público, lo que constituye una política de contraataque que permite que la imposición personal se reduzca algo... Además de los argumentos acerca del efecto sofocante del gasto estatal en la industria, las inversiones y las exportaciones, también se encuentran fuertes ataques a la excesiva burocracia del Estado del Bienestar, y se ataca a los gorriones que viven

<sup>389</sup> GALBRAITH, J. K.: “Tener y no tener”, en *El Mundo del Siglo XXI*, Tribuna Libre, Madrid, viernes 17 de noviembre de 1995, p. 5.

gracias al «bienestar»». <sup>390</sup>

La llamada Economía de la Oferta consistió en un conjunto de alegatos dirigidos formalmente a estimular la *eficiencia económica*, considerada ahora como el «valor preferente» (aunque ello pusiera en jaque a la equidad), y que se despreocupó de la demanda agregada. En palabras de GALBRAITH (1992):

«Estas doctrinas, agrupadas, compusieron lo que se conoció como «economía del lado de la oferta». Esto... significaba que la política económica pasaría a centrarse no en los factores que afectaban a la demanda agregada de la economía, sino en los que, recompensando la iniciativa y por tanto la producción, expandían la economía aumentando la oferta de bienes y servicios. Para este fin, los ricos necesitaban el acicate de más dinero, los pobres el acicate de su propia pobreza». <sup>391</sup>

En materia tributaria, por ejemplo, las principales medidas aplicadas consistieron en una serie de reformas de la fiscalidad sobre la renta, dirigidas por una misma filosofía: reducir la «progresividad fiscal» y recaudar los impuestos sobre la base de una mayor «neutralidad».

Otros objetivos alegados para la necesidad de tales reformas fiscales fueron el fomento del ahorro y de la inversión, para impulsar por esta vía el crecimiento económico, mediante el recorte del pago de impuestos; incentivar la decisión de trabajar; e incluso la de reducir la complejidad del sistema fiscal, favoreciendo con ello el control del fraude fiscal, como sintetizan EMILIO ALBI, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO e IGNACIO ZUBIRI (2000):

«Los objetivos esenciales de estas tendencias reformadoras de la fiscalidad son, en resumen:

- Mejorar la eficiencia económica y recaudar con la mayor neutralidad fiscal.
- Ampliar la equidad del sistema tributario, sobre todo desde el punto de vista de la equidad horizontal.
- Estimular el ahorro y la inversión, sin interferir en su asignación.
- Reducir la complejidad de los sistemas fiscales, facilitando su administración y la reducción del fraude y la elusión fiscales». <sup>392</sup>

<sup>390</sup> GOUGH, I.: *El Estado del Bienestar y las crisis*, en *Economía política del Estado del Bienestar*, op. cit., cap. 7, p. 241.

<sup>391</sup> GALBRAITH, J. K.: *La acomodación económica (II). La manipulación*, en *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, op. cit., cap. 8, p. 114-115.

<sup>392</sup> ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI ORIA, I.: *Imposición personal sobre el gasto de consumo y sobre los flujos de fondos de las sociedades*, en *Economía pública II. Teoría de la imposición. Sistema impositivo. Otros ingresos públicos. Economía pública internacional*, Ariel, Barcelona, 2000, Apéndice Parte II: Sistema impositivo, p. 285.

Además, incluso se argumentó que tales *reformas fiscales*, lejos de suponer una merma en los ingresos públicos para el Estado -como resultado del recorte en los tipos impositivos marginales en la tributación sobre la renta-, iban a mantener las recaudaciones impositivas gracias a la ampliación de las bases imponibles (este era, en esencia, el argumento de la célebre «curva de Laffer»: a pesar del recorte fiscal en los tipos, no hay lugar a una reducción de la recaudación impositiva).

Pero con esta medida, muchos beneficios fiscales dejarían de estar legitimados, y por ello sería más hacedero eliminarlos. De tal forma, que el objetivo tributario de aplicar unos tipos impositivos menores sobre bases imponibles más extensas sería la contrapartida política de unos beneficios fiscales más reducidos:

«Es bien conocido que los inconvenientes de unos tipos marginales altos se reflejan en las pérdidas de bienestar individual originadas por la tributación —el exceso de gravamen—, y en sus posibles efectos de desestímulo al trabajo, al ahorro o a la aceptación de riesgos económicos...

Con tipos impositivos marginales más bajos se obtiene un buen marco para que los individuos y las empresas prosperen. Al mismo tiempo se reduce el valor de los beneficios fiscales, facilitando su disminución. Si las bases imponibles se amplían (es obvio que también deben ampliarse por vía de la reducción del fraude) y, sobre todo, si las empresas logran ser más rentables y los individuos más ricos, la recaudación no debe sentir, indebidamente, las reducciones de tipos y, en cambio, debe permitir la financiación del gasto público adecuado. De esta manera se logra unir eficiencia y equidad».<sup>393</sup>

Mientras tanto, también se establecieron las bases para un régimen monetario, que viene a defender la plena eficacia de la política monetaria, y que considera poco relevantes al resto de las políticas públicas (y en particular, a la *política fiscal*, a la que se contempla como un instrumento plenamente ineficaz).

Dicho régimen monetario se fundamenta en la tesis monetarista de FRIEDMAN (1958), en virtud de la cual, se trataría de «fijar una tasa constante de crecimiento de la oferta monetaria»<sup>394</sup>, con el fin de impedir las grandes fluctuaciones cíclicas. Aquí se opta, de un modo preferente, por el seguimiento de una regla monetaria conocida, antes que por la discrecionalidad en el diseño e instrumentación de la política monetaria.

<sup>393</sup> ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI ORIA, I.: *Imposición personal sobre el gasto de consumo y sobre los flujos de fondos de las sociedades*, op. cit., Apéndice Parte II: Sistema impositivo, p. 283-284.

<sup>394</sup> FRIEDMAN, M. (1958): “*The supply of money and changes in prices and output*”, Testimonio ante el Congreso de los EE UU, 1958. Citado por OLIVER BLANCHARD en *Macroeconomía*, Prentice Hall, Madrid, 3ª reimpr., 1999, p. 592.

En su conjunto, la sencillez de las reglas del Monetarismo es una de las dos razones principales que llevaron a los gobiernos conservadores a adoptarlo, según BUNGE (1982); la otra razón fue «porque da la casualidad de que favorece a los adinerados»:

«La sencillez del monetarismo es tal, que el Presidente Reagan ha dicho del manifiesto de los Friedman, *Libre para elegir* (1980), que es «soberbio». Que el monetarismo favorece a los ricos, fue confesado por David Stockman a *Atlantic Monthly* en diciembre de 1981. Ese señor debe saberlo, puesto que es el director de Presupuestos y principal ejecutor de la llamada reaganomía en el gobierno del Presidente Reagan. Es igualmente comprensible que el monetarismo atraiga a los políticos reaccionarios, puesto que predica el dismantelamiento del Estado benefactor, así como la irresponsabilidad social de los empresarios».<sup>395</sup>

Además, se cambió el objetivo prioritario de la política económica, que ahora pasó a ser la «estabilidad de los precios», en detrimento del «pleno empleo».

En realidad, las décadas de 1970 y 1980 resultaron ser inflacionarias, debido a la confluencia de diversos factores, desde la financiación heterodoxa de la guerra del Vietnam en Estados Unidos, y los sucesivos shocks petrolíferos, hasta la indexación de los salarios. Las medidas empleadas para atajar a la inflación consistieron en una combinación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, que elevaron los tipos de interés, frenaron en seco el crecimiento económico, y provocaron más paro, como ilustra el economista político estadounidense LESTER C. THUROW (1996):

«La inflación comenzó con la incorrecta financiación de la guerra del Vietnam, acelerada con el aumento del precio del petróleo de la OPEP y la alarmante subida de los precios de los productos alimentarios de mediados de los años setenta, acelerados y ampliados debido a la utilización de los índices del coste de la vida para ajustar los salarios en los contratos laborales y los precios en los contratos con los proveedores, y luego todo eso fue propulsado hacia delante por la segunda subida del precio del petróleo de la OPEP a finales de los años setenta. Si bien inicialmente se habían probado otros remedios tales como el control de precios y salarios, sin que ninguno tuviera éxito, finalmente todos los países del mundo industrializado llegaron a la conclusión de que la sola solución para la inflación era utilizar unas tasas de interés más altas y unas políticas fiscales más rigurosas (impuestos más elevados o reducción de los gastos) para frenar deliberadamente el crecimiento, hacer crecer el desempleo y obligar a bajar a los salarios, para de este modo mantener los precios bajo control.

<sup>395</sup> BUNGE, M.: *El monetarismo*, en *Economía y filosofía*, op. cit., cap. 6, p. 64-65.

Si bien la ejecución de esta estrategia algunas veces se comportó de forma irregular, la estrategia ahora ya lleva en funcionamiento más de dos décadas. Para luchar contra la inflación, el crecimiento mundial fue deliberadamente desacelerado, de una tasa del 5 por ciento en los años sesenta a una del 2 por ciento en la primera mitad de los años noventa».<sup>396</sup>

No obstante, también existían dos motivaciones implícitas detrás de este cambio tan significativo en la instrumentación de la política económica. La primera, porque según los monetaristas y demás economistas neoliberales, el desempleo existente en la economía suele ser «voluntario», como refiere MIGUEL ÁNGEL GALINDO (1992), por lo que «no nos debemos preocupar por él».<sup>397</sup> Y la segunda, porque el desempleo no constituye una amenaza acuciante para la comunidad más amplia y acomodada, como observa GALBRAITH (1995):

«Se trata de algo que padecen otros. Mucho más doloroso resulta el que haya una importante y persistente tasa de inflación, pues devalúa los ahorros y otros bienes monetarios y agota los salarios, las pensiones y otros ingresos fijos... Por consiguiente,...un cierto índice mínimo, no necesariamente bajo, de paro que limite las reivindicaciones laborales se acoge como forma de garantizar la estabilidad de los precios».<sup>398</sup>

Evidentemente, la inflación ocasiona muchos perjuicios en términos de eficiencia, al alterarse los precios relativos; y de equidad, al ser una especie de impuesto invisible que devalúa los ahorros y penaliza aún más a las personas que son receptoras de rentas fijas. Pero, ¿qué mal es peor: el paro, o la inflación?

Para el economista keynesiano ROY F. HARROD (1973), tanto el paro como la inflación son males; pero el primero es el peor:

«Significa que las personas que quieren trabajar no pueden encontrar empleo, lo que tiene que ser para ellos una fuente de desesperación, y para la comunidad el verse privada innecesariamente de una producción de bienes y servicios que podría aumentar su felicidad».<sup>399</sup>

Como síntesis final, podemos reseñar que estas políticas neoliberales han favorecido una gigantesca redistribución de la riqueza desde los trabajadores hacia las empresas, desde el sector público hacia el sector privado, y desde los pobres

<sup>396</sup> THUROW, L. C.: *Las fuerzas que recomponen el perfil económico de la Tierra*, en *El futuro del capitalismo*, Ariel, Barcelona, 1996, cap. 8, p. 166. Primera publicación: *The future of capitalism: how today's economic forces will shape tomorrow's future*, W. Morrow & Co., New York, 1996.

<sup>397</sup> GALINDO MARTÍN, M. Á.: *Los planteamientos monetaristas*, en *Temas de Política Macroeconómica*, ESIC, Madrid, 1992, cap. X, p. 202.

<sup>398</sup> GALBRAITH, J. K.: “*Tener y no tener*”, op. cit., p. 5.

<sup>399</sup> HARROD, R.: *La inflación*, en *Dinámica económica*, Alianza, Madrid, 1973, cap. 6, p. 107. Primera publicación: *Economic dynamics*, Macmillan, London; St. Martin's Press, New York, 1973.



hacia los ricos, tanto a nivel individual como nacional.

El declive de la solidaridad y el retorno del egoísmo han traído consigo el deterioro de la cohesión social, el aumento de los umbrales de pobreza y exclusión social, además de haberse registrado un importante retroceso en la observación y cumplimiento de los derechos humanos.

Derechos humanos que han estado supeditados, en esta etapa de los mercaderes y de la globalización capitalista, a los derechos comerciales y financieros del capital monopolista. En palabras del COLECTIVO ITACA (1997):

«... se ha producido un creciente deterioro de la cohesión social. Tanto en el ámbito nacional como en el europeo y mundial han perdido verosimilitud los objetivos que en la reciente tradición democrática conocemos como derechos sociales. Se resquebrajan los valores que configuran el Estado social. Para cada vez más extensos sectores de nuestra sociedad la obtención de esos derechos parece depender de un golpe de fortuna, pues difícilmente se acreditan como bienes socialmente protegidos. El trabajo estable, la vivienda asequible y el salario digno son bienes escasos. En estas condiciones, los ciudadanos son menos ciudadanos. Su contribución al protagonismo democrático se hace extremadamente difícil. Es un contexto donde la solidaridad colectiva se rompe y se acrecienta el individualismo como condición de supervivencia en medio de la jungla económica en la que se convierten nuestras sociedades. Las organizaciones creadas para la defensa de los derechos e intereses comunes de los trabajadores (como los sindicatos) se han visto desprestigiadas por la propaganda política y económica que las presentan como reivindicadoras de corporativismos parciales. Su propia supervivencia es vista como reliquia del pasado. Impera la nueva metafísica del economicismo, que sostiene un determinismo económico ante cuyas leyes y reglas infalibles deben someterse la política y los valores colectivos. Como frente al antiguo destino de la tragedia clásica, a los mortales sólo les queda inclinarse reverencialmente».<sup>400</sup>

Así, la *clase económicamente dominante* logró con esa política conservadora su verdadero propósito: seguir controlando el poder político por medio del poder económico, domar a los salarios, y restablecer la tasa de beneficios.

<sup>400</sup> COLECTIVO ITACA: “*La regeneración de la democracia*”, en diario *El Mundo*, Tribuna Libre, Madrid, miércoles 22 de enero de 1997. Componentes: NICOLÁS REDONDO, JOAQUÍN NAVARRO, JUAN F. MARTÍN SECO, y JOSÉ ANTONIO GIMBERNAT.

## 4. LA IMPOSICIÓN ENTRE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

### 4.1. Los principios de la imposición

La principal fuente de financiación del Estado son los impuestos (junto a las cotizaciones sociales a la Seguridad Social), dentro del conjunto de los ingresos no financieros. Otros ingresos de naturaleza tributaria, tales como las tasas, tienen una participación relativa mucho más modesta.

La imposición tiene asignadas los siguientes fines y funciones, considerando las condiciones políticas y económicas que caracterizan a las sociedades democráticas occidentales, siguiendo la opinión de FRITZ NEUMARK (1970):

«a) La *función político-financiera (presupuestaria)*: consistente en procurar los medios de cobertura de aquellos gastos públicos que no pueden o no deben ser financiados por otros procedimientos.

b) La *función político-económica*: consistente en contribuir a la realización de lo que actualmente se reconoce como objetivos supremos de la política económica, que no son otros que un desarrollo económico lo más continuado posible y libre de oscilaciones intensas en el valor del dinero, un elevado índice de empleo de la mano de obra y de aprovechamiento de los factores técnicos de la producción (lo cual, correctamente interpretado, lleva implícito un crecimiento económico relativamente vigoroso) y un equilibrio de la balanza de pagos con medios adecuados a la economía de mercado.

c) La *función sociopolítica*: consistente en procurar, en la medida que se considere políticamente deseable, una redistribución de la renta y de la riqueza en favor de los más débiles, siempre que tal objetivo no sea factible, o no lo sea suficientemente, mediante medidas propias de la política de gasto público».<sup>401</sup>

En su esquema analítico, los grandes fines u objetivos asignados a la imposición son la justicia, la eficacia en la asignación de los recursos económicos, la estabilidad económica, el crecimiento económico, y la eficacia técnica.

A partir de la consideración de estos fines, podrían formularse un conjunto más o menos amplio de principios, que han de ir delimitando tanto las respectivas exigencias impositivas, como la articulación de las diversas figuras tributarias.

Como resultado final se obtendría el diseño de un *sistema tributario ideal*, según la opinión de ENRIQUE FUENTES (1973), plasmada en su estudio

<sup>401</sup> NEUMARK, F.: *I. Advertencias preliminares. 2. Naturaleza de los principios de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 27.

introdutorio a la obra *Principios de la imposición*, del hacendista alemán:

«No es posible formular principios a los que ajustar la lógica tributaria si no se admite como premisa a su servicio a ciertas metas, objetivos o finalidades. La misión de los principios de la imposición es, arrancado del terreno valorativo de los fines, terminar en el campo positivo del sistema fiscal al que transmiten las concretas y determinadas exigencias que afirman el cumplimiento de las finalidades de la tributación».<sup>402</sup>

De una forma esquemática, en el *Cuadro 5.1* elaborado por FUENTES (1973) se presentan los dieciocho principios que debe cumplir la imposición siguiendo el planteamiento de NEUMARK (1970), y que aparecen vinculados con sus respectivos fines, formulaciones y exigencias impositivas.

En primer término se contemplan los cinco grandes fines de la imposición: la *justicia* (un fin ético); la *eficacia en la asignación de los recursos* y la *estabilidad económica*, junto al crecimiento o *desarrollo económico* (unos fines económicos); y la *eficacia de la técnica tributaria* (un fin operativo).

Indudablemente, la jerarquización entre los principios de la imposición estará siempre abierta al debate y a la polémica, y en cierta medida resultará arbitraria. Así por ejemplo, NEUMARK considera que el fin primario es la suficiencia de la imposición y la cobertura duradera del gasto, otorgando de ese modo la primacía a los principios político-financieros.

Mientras que FUENTES se decanta en primer término por el fin de la justicia, que lo antepone al de la estabilidad; de tal modo que, según su criterio, los principios político-sociales de la imposición son anteriores a los políticos-presupuestarios. Para fundamentar su posición, apela a dos razones: una histórica, en la medida en que sostiene que la justicia fiscal fue el origen de los escritos pioneros sobre los principios tributarios; y otra más inmediata, que apela a la sólida argumentación defendida en el Informe de la COMISIÓN CARTER (1966):

«El fin primero y principal del impuesto es obligar a compartir equitativamente la carga del Estado por todos los individuos y familias que en él se integran y conviven. A menos que el reparto de la imposición se acepte como justo, se debilitan y pueden llegar a desplomarse los cimientos y el armazón político y social de un país. La Historia recoge incontables ejemplos de las severas consecuencias de la imposición injusta. Si el contribuyente estima que la carga se ha distribuido en forma desigual, buscará el medio de evadir el impuesto. Cuando la honradez se desprecia como estupidez, resulta imposible la autoliquidación por parte

<sup>402</sup> FUENTES QUINTANA, E.: *Introducción*, en *Principios de la imposición* / FRITZ NEUMARK, op. cit., p. XXIII.

**Cuadro 5.1: Los principios de la imposición, según Fritz Neumark**

**CUADRO 1**

FINES	PRINCIPIOS	FORMULACION	EXIGENCIAS IMPOSITIVAS
I. JUSTICIA	<p>POLITICO-SOCIALES (Distribución interindividual del impuesto)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Generalidad.</li> <li>Igualdad</li> <li>Proporcionalidad o gravamen sobre la capacidad de pago</li> <li>Redistribución</li> </ol>	<p><i>Todas las personas naturales y jurídicas con capacidad de pago deben someterse al impuesto, ninguna persona puede excluirse de un impuesto general y personal sino por motivos basados en los fines del Estado.</i></p> <p><i>Las personas en situación igual han de recibir el mismo trato impositivo, debiendo concederse un trato tributario desigual a las personas que se hallen en situaciones diferentes.</i></p> <p><i>Las cargas fiscales deben fijarse en proporción a los índices de capacidad de pago, de forma que la imposición resulte igualmente onerosa, en términos relativos, a cada contribuyente.</i></p> <p><i>La imposición debe alterar la distribución primaria de la renta procedida por el sistema económico, disminuyendo las diferencias de renta mediante la progresividad.</i></p>	<p>Limitar las oportunidades de fraude.</p> <p>Vigilar el realismo del mínimo de existencia.</p> <p>Eliminar cualquier exclusión del campo del impuesto por razones extra-capacidad (sociales, políticas, religiosas, de nacionalidad).</p> <p>Limitar la política de exenciones y bonificaciones tributarias.</p> <p>Excluir o limitar las valoraciones por signos externos o a «forfait».</p> <p>Vigilar el realismo de las rentas imputadas.</p> <p>Cuidar la tributación de la unidad familiar.</p> <p>Vigilar el grado de desigualdad fiscal en el espacio.</p> <p>Índices de capacidad:</p> <p>Básicos: Renta en sentido amplio - Beneficio sociedades - Patrimonio.</p> <p>Complementarios: Volumen de ventas. Sucesiones</p> <p>Progresividad impositiva (Renta - Patrimonio - Sucesiones).</p> <p>Condena de los impuestos de producto y transmisiones y, en menor grado, de los impuestos de consumos específicos.</p> <p>Eliminar los elementos de regresividad (impuesto sobre consumos específicos, impuesto sobre nóminas, impuesto sobre ventas de bienes primera necesidad).</p>
II. EFICACIA DE LA ASIGNACION DE RECURSOS	<p>Orden económico</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Evitar el dirigismo fiscal</li> <li>Minimizar la intervención tributaria en la esfera privada y en libre disponibilidad económica</li> <li>Evitar distorsiones a la competencia y favorecerla</li> </ol>	<p><i>La imposición no debe practicar intervenciones parciales y antieconómicas que perturben o beneficien la constitución o el funcionamiento de una parte de determinados sectores de la vida económica.</i></p> <p><i>Subordinado a los principios de justicia, a los presupuestos-fiscales y a los de estabilización y crecimiento, el impuesto debe mantener la mínima intervención en la esfera privada y no perturbar el ejercicio de las libertades económicas.</i></p> <p><i>El impuesto debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia y debe suprimir las imperfecciones de ésta.</i></p>	<p>La imposición no debe perjudicar o favorecer a grupos concretos dentro de un sector; las medidas han de afectar a todos los que integran un sector económico.</p> <p>Vigilar la proliferación de impuestos sobre consumos específicos.</p> <p>Coincidencia entre valores económicos y fiscales.</p> <p>El impuesto debe ser neutral ante productos de naturaleza semejante, ante los procedimientos de producto, las formas de empresa, procedimientos de financiación y el origen de los bienes.</p> <p>Condena a la protección fiscal de subsectores agrarios, transportes, sociales (clases medias) o intervenciones con motivos económicos, IET, SET.</p> <p>Condena de los impuestos de lujo y consumos específicos, del impuesto múltiple sobre el volumen de ventas, de los impuestos de producto, de la denominada doble imposición de dividendos, del diferente gravamen según el domicilio fiscal debiendo procurarse la armonización fiscal.</p>
III. ESTABILIDAD ECONOMICA	<p>POLITICO-ECONOMICOS (Economía Pública)</p> <p>Político-Pre-supuestario</p> <p>Proceso económico</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Suficiencia</li> <li>Capacidad de adaptación o incrementación</li> <li>Flexibilidad activa</li> <li>Flexibilidad pasiva (incorporada)</li> </ol>	<p><i>El Sistema Tributario debe estructurarse de tal forma que los ingresos tributarios permitan la cobertura duradera de los gastos.</i></p> <p><i>En caso necesario, y a corto plazo, el sistema tributario debe suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.</i></p> <p><i>La política tributaria debe estar en condiciones de regular la política coyuntural variando la estructura o los procedimientos tributarios.</i></p> <p><i>El Sistema Tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica.</i></p>	<p>Impuestos sobre la renta, beneficios y volumen de ventas como figuras básicas.</p> <p>La imposición debe apoyarse en los impuestos sobre la renta, los beneficios, las ventas, ciertos y limitados consumos específicos y en impuestos patrimoniales.</p> <p>Importancia de la aportación de los impuestos sobre la renta, los beneficios, el volumen de ventas y ciertos consumos específicos.</p> <p>Presión fiscal elevada.</p> <p>Imposición sobre la renta (importancia)</p> <p>Impuesto sobre beneficios (importancia).</p> <p>Impuesto sobre el volumen de ventas (reducida).</p> <p>Actuar sobre:</p> <p>Trabajo:</p> <p>Capacidad de trabajo: excluir gravamen, consumo, reposición y gastos formación.</p> <p>Voluntad de trabajo: limitar las discrepancias entre tipos marginales-medios de las tarifas de renta.</p> <p>Movilidad de trabajo: favorecer sectores dinámicos (SET).</p> <p>Ahorro-inversión empresarial:</p> <p>Reducción de imposición sobre beneficios-dividendos.</p> <p>Amortizaciones especiales.</p> <p>Compensación pérdidas.</p> <p>Investigación y desarrollo (deducción de gastos).</p> <p>Concentración empresa (propicias).</p> <p>Ahorro privado:</p> <p>Deducción ahorro de la base de renta.</p> <p>Limitar el crecimiento de los tipos marginales.</p> <p>Autorización de variaciones discrecionales.</p> <p>Flexibilidad según fórmula.</p> <p>Crédito fiscal.</p> <p>Estructura técnica de la imposición sobre la renta (amplitud, PAYE).</p> <p>Limitar las exenciones.</p>
IV. DESARROLLO ECONOMICO		<p><i>El Sistema Tributario debe orientarse, tanto en su totalidad cuanto en los elementos que integran su estructura, para no obstaculizar el desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.</i></p>	<p>Derogar las medidas que frenan el crecimiento (incentivos, ahorro, oferta de trabajo).</p>

(Sigue)

Cuadro 5.1: Los principios de la imposición, según Fritz Neumark (continuación)

CUADRO 1 (continuación)

FINES	PRINCIPIOS	FORMULACION	EXIGENCIAS IMPOSITIVAS
V. EFICACIA OPERATIVA O TECNICA	<p>TECNICO-TRIBUTARIOS .....</p> <p>13. Congruencia y sistematización.</p> <p>14. Transparencia.</p> <p>15. Factibilidad</p> <p>16. Continuidad</p> <p>17. Economicidad</p> <p>18. Comodidad</p>	<p><i>El Sistema Tributario debe atender a la consecución de sus distintas finalidades y no debe ofrecer huecos ni contradicciones en su composición y estructura.</i></p> <p><i>Las normas tributarias deben ser inteligibles y la claridad y precisión debe reinar en el establecimiento de los derechos y deberes que originen.</i></p> <p><i>Las normas tributarias deben ser practicable por los contribuyentes y aplicables por la Administración fiscal.</i></p> <p><i>Las normas fiscales deben gozar de vigencia continuada y sus modificaciones deben realizarse en el marco de reformas generales y sistemáticas.</i></p> <p><i>La estructura del Sistema Tributario y la composición de sus elementos deben realizarse de tal forma que los gastos que ocasione a la Administración o a los contribuyentes la gestión, recaudación e inspección no sobrepasen el mínimo imprescindible para alcanzar los principios político-económicos y político-sociales de la imposición.</i></p> <p><i>El Contribuyente debe disfrutar de todas las facilidades posibles para cumplir con sus obligaciones fiscales.</i></p>	<p>Evitar huecos: Impuesto sobre el patrimonio. Impuesto sobre donaciones. Impuesto sobre plusvalías inmobiliarias. Evitar duplicaciones: Impuesto sobre negociación bursátil. Impuestos sobre ciertos consumos.</p> <p>Concesión automática y no discrecional de exenciones y bonificaciones tributarias. Limitar disposiciones potestativas. Limitar las evaluaciones a «forfait». Simplificar la imposición. Reducir las reglamentaciones especiales. Codificación fiscal.</p> <p>Atender el grado de desarrollo de la economía nacional. Estructura y funcionamiento de la Administración Tributaria.</p> <p>Eliminar las modificaciones oportunistas y asistemáticas de la imposición.</p> <p>Simplificación de las disposiciones o regímenes especiales.</p> <p>Facilitar la declaración. Facilitar el pago: acercándolo a los incrementos de la capacidad económica. fraccionando su cuantía. eligiendo la forma más accesible al contribuyente.</p>

FUENTE: FUENTES QUINTANA, E.: Introducción, en *Principios de la imposición* / FRITZ NEUMARK, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2ª ed., 1994, p. XXXIV- XXXVII.

del contribuyente, multiplicándose innecesariamente los costes de la represión. Estamos persuadidos de que una escrupulosa justicia tributaria tiene primacía sobre cualquier otro objetivo que pueda oponérsele».<sup>403</sup>

A continuación, vamos a contemplar la descripción de cada uno de estos *principios impositivos* formulados por NEUMARK (1970), considerando también como referente al estudio introductorio de su obra realizado por FUENTES QUINTANA (1973).

Vinculados con el fin de la *justicia*, NEUMARK (1970) considera a cuatro *principios político-sociales*:

- 1. Definición del principio de *generalidad*:

*«El principio de generalidad de la imposición exige que, por una parte, se someta a gravamen fiscal a todas las personas (físicas y jurídicas) –en tanto tengan capacidad de pago y queden tipificadas por una de las razones legales que dan nacimiento a la obligación tributaria, sin que se tengan en cuenta para ello criterios extraeconómicos, tales como nacionalidad (jurídica), estado civil, clase social, religión etc.– y que, por otra parte, en el marco de un impuesto particular, no se admitan otras excepciones a la obligación tributaria subjetiva y objetiva que las que parezcan inexcusables por razones de política económica, social, cultural y sanitaria o por imperativos técnico-tributarios».*<sup>404</sup>

Todas las personas con capacidad de pago y sujetas a la obligación tributaria deben someterse al impuesto. En su virtud, nadie puede excluirse de un impuesto general y personal, excepto por motivaciones exclusivamente basadas en los propios fines del Estado (económicos, sociales, etc.).

Entre las exigencias impositivas de este principio, se encuentran las de limitar las oportunidades de evasión del impuesto, controlar el realismo del mínimo de existencia, y eliminar las diferencias de tratamiento tributario por razones distintas a la capacidad (sociales, políticas, religiosas, de nacionalidad).

- 2. Definición del principio de *igualdad*:

*«De acuerdo con el principio de igualdad de la imposición, las personas, en tanto estén sujetas a cualquier impuesto y se encuentren en iguales o parecidas condiciones relevantes a efectos fiscales, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al impuesto respectivo; de esta definición*

---

<sup>403</sup> Informe de la Real Comisión sobre la fiscalidad / KENNETH LE M. CARTER (presidente), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975. Citado por E. FUENTES QUINTANA: *Introducción*, en *Principios de la imposición* / FRITZ NEUMARK, op. cit., p. XXV-XXVI. Primera publicación: *Report of the Royal Commission on Taxation*, Ottawa (Canada), 1966, 1967.

<sup>404</sup> NEUMARK, F.: II. *Principios político-sociales y éticos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 89.



*se deriva como consecuencia lógica el principio de la desigualdad en el trato fiscal de las personas que se hallen en condiciones desiguales».*<sup>405</sup>

Supone dar el mismo trato tributario a las personas que se encuentran en la misma situación, y uno distinto a los que se encuentren en situaciones diferentes. En este sentido, suele hablarse en la literatura de dos categorías; la igualdad horizontal (aplicable al primer caso), y la igualdad vertical (aplicable al segundo).

Como exigencias impositivas se destacan la limitación de la política de exenciones y bonificaciones tributarias, la exclusión o limitación de la valoración de las bases imponibles por procedimientos indirectos (signos externos), y supervisar el realismo de las rentas imputadas.

- 3. Definición del principio de *proporcionalidad*:

*«[El] principio de determinación y distribución de las cargas fiscales según la capacidad individual de pago de los sujetos pasivos exige que las cargas fiscales imputables en conjunto al individuo se estructuren de manera tal que, después de tener en cuenta todos los factores personales de importancia para los indicadores de la capacidad impositiva, reflejen la relación existente entre las capacidades individuales de pago y, en consecuencia, que las pérdidas ocasionadas al individuo por la imposición, en cuanto a sus disponibilidades económico-financieras, puedan ser consideradas como igualmente onerosas en términos relativos».*<sup>406</sup>

Las cargas fiscales deben establecerse en función de los índices de *capacidad de pago*, de modo que la imposición resulte igualmente onerosa a todos los contribuyentes, en términos relativos.

Entre los índices básicos de capacidad de pago se encuentran la *renta*, definida en un sentido amplio; el *beneficio* de las sociedades, y el *patrimonio*. Y entre los índices complementarios, el volumen de *ventas* realizadas y *sucesiones*.

- 4. Definición del principio de *redistribución*:

*«De acuerdo con el postulado de redistribución es necesario estructurar el conjunto de la política fiscal de manera que la distribución interindividual de las cargas fiscales discurra progresivamente, por encima de las proporciones necesarias para la realización del principio de la capacidad de pago, a fin de conseguir de esta manera una redistribución de renta y riqueza que sea compatible con las instituciones fundamentales de una economía de mercado y que, de acuerdo con la concepción dominante, se*

<sup>405</sup> NEUMARK, F.: II. Principios político-sociales y éticos de la imposición, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 135.

<sup>406</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 151.

*considere justa; la redistribución habrá de consistir en una disminución de las diferencias en la distribución primaria provocada por el mecanismo y la fuerza del mercado».*<sup>407</sup>

Se requiere una alteración de la distribución primaria de la renta generada por el sistema de economía de mercado, al objeto de reducir las disparidades de renta personal por medio de la progresividad.

En su análisis del asunto, NEUMARK (1970) plantea como exigencias fiscales positivas implementar la progresividad en los impuestos sobre la renta, el patrimonio y sucesiones, así como otorgar un tratamiento fiscal favorable a los gastos de formación; y otras negativas, que van dirigidas a eliminar los elementos de regresividad del sistema fiscal: supresión de los impuestos sobre transmisiones, de los impuestos sobre consumos específicos -salvo los impuestos de lujo-, y del impuesto sobre las nóminas; junto a la exención, dentro del impuesto general sobre el volumen de ventas, de los bienes de primera necesidad.

El logro del segundo fin, el de una *eficaz asignación de los recursos económicos*, se encuentra aparejado en la perspectiva de NEUMARK (1970) al cumplimiento de tres *principios político-económicos*, referentes a la defensa del orden de la competencia:

- 5. Definición del principio *antidirigista*:

«De acuerdo con el principio de evitación de medidas fiscales dirigistas, la política fiscal debe abstenerse de aquellas intervenciones en la economía de mercado que de manera no sistemática y fragmentaria favorezcan o perjudiquen a grandes o pequeños sectores de la vida económica en su evolución y/o en su estructura formal (incluidas las formas jurídicas)».<sup>408</sup>

Los impuestos han de evitar el *dirigismo fiscal*: no pueden acarrear intervenciones parciales que favorezcan o dificulten el funcionamiento de un determinado subsector económico. No cabe ningún tipo de discriminación a favor o en contra de grupos sociales o económicos concretos, por vulnerarse la libre competencia en el mercado y los principios impositivos de generalidad, igualdad y capacidad económica.

Dado que las medidas impositivas han de afectar a todas las partes integrantes de un sector económico por igual, y que no pueden favorecer o perjudicar a grupos específicos, queda expresamente descartada como exigencia impositiva la protección fiscal dirigida, como por ejemplo, a subsectores agrarios o del transporte.

<sup>407</sup> NEUMARK, F.: II. *Principios político-sociales y éticos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 211.

<sup>408</sup> NEUMARK, F.: III. *Principios político-económicos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 250.

- 6. Definición del postulado *liberal*:

*«El principio de minimizar las intervenciones fiscales en la esfera privada y en la libertad económica de los individuos exige que la intromisión por parte de la Administración tributaria en las condiciones privadas y personales de los sujetos pasivos así como la restricción, fiscalmente condicionada, de la libertad económica de los individuos se mantengan tan reducidas como lo exija la observancia tanto de los principios presupuestario-fiscales y de justicia, considerados como de rango superior, como de los principios derivados de la política de estabilización y de la de crecimiento».*<sup>409</sup>

Se propugna minimizar la intervención tributaria en la esfera del sector privado y en el desempeño de las libertades económicas. Está supeditado a los principios políticos-sociales (justicia), a los presupuestarios, y al relativo al desarrollo económico.

Como exigencia impositiva, resultarían preferibles los impuestos generales sobre el consumo, antes que la proliferación de impuestos sobre consumos específicos.

- 7. Definición del principio de *neutralidad fiscal frente a la competencia*

*«El principio de evitar las consecuencias indeseadas del impacto fiscal sobre la competencia requiere que, en lo que respecta a la transferencia coactiva desde el sector privado al Estado de recursos económicos o de la expresión de su poder adquisitivo, transferencia originada por la propia política fiscal, esta se abstenga de toda intervención que perjudique al mecanismo de competencia del mercado, a menos que la intervención fuera indispensable para provocar correcciones de los resultados de la competencia perfecta, a las que por razones de rango superior se las considera necesarias, o para suprimir o atenuar determinadas imperfecciones de la competencia».*<sup>410</sup>

Según la inveterada regla de la *neutralidad impositiva*, la defensa proactiva de la competencia implica que el impuesto ha de evitar cualquier situación que la perjudique, además de procurar eliminar sus imperfecciones.

Se requiere la neutralidad del impuesto en el gravamen de productos iguales o semejantes (caso de los bienes sustitutivos), así como aplicar el mismo

<sup>409</sup> NEUMARK, F.: *III. Principios político-económicos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 275.

<sup>410</sup> NEUMARK, F.: *Ibidem*, p. 284-285. Debemos indicar que, a nuestro juicio, la imposición no tiene cabida dentro del modelo de la *competencia perfecta* dado que, entre sus hipótesis, queda excluida toda intervención exógena a dicho patrón de mercado (al igual que no se admite el establecimiento de impuestos ni aranceles, tampoco se contempla la realización de transferencias o subvenciones, tales como las ayudas sociales). Por ello, entendemos que sería más correcto referirse tan solo a la noción de “competencia”.

tratamiento fiscal a los productos iguales pero con distinto origen (aspecto que caracteriza a la problemática de la *armonización fiscal*). Tampoco se pueden manipular las elecciones entre formas de empresa y procesos de producción, o entre diversos métodos de financiamiento, por medio de una imposición discriminatoria.

Otra exigencia impositiva es la reprobación de los impuestos sobre consumos específicos, de los impuestos de lujo, y del impuesto múltiple sobre el volumen de ventas; así como la condena del diferente trato tributario según el domicilio fiscal, y de la doble imposición de dividendos.

Tales *principios político-económicos* se completan con otros cinco adicionales, referentes al proceso económico, y que están directamente vinculados según NEUMARK (1970) con los fines de la *estabilidad* y el *desarrollo económico*:

- 8. Definición del principio de *suficiencia*:

*«[El] principio de suficiencia de los ingresos fiscales exige que, bajo el supuesto de un equilibrio financiero vertical racional, la totalidad del sistema fiscal de un país se estructure cuantitativa y cualitativamente de manera tal que los ingresos fiscales permitan en todo «nivel» político la cobertura duradera de los gastos que éste haya de financiar fiscalmente».*<sup>411</sup>

Un requisito imprescindible para la implementación de la política de estabilidad económica es que el sistema tributario pueda garantizar la cobertura firme y sostenida de los gastos públicos.

Se definen como figuras tributarias básicas a los impuestos sobre la renta, sobre los beneficios empresariales y sobre el consumo (ventas), a la par que se reprobaban los impuestos de producto y de tráfico.

- 9. Definición del principio de *capacidad de adaptación*:

*«[El] principio de la capacidad de adaptación de la imposición en la política de cobertura enuncia que el sistema fiscal ha de permitir que, en caso necesario y a corto plazo, se consigan mediante medidas jurídico-fiscales los ingresos complementarios que sean imprescindibles para la cobertura económicamente racional de unas necesidades adicionales notablemente superiores a la media usual («normal»), surgidas como consecuencia de nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario».*<sup>412</sup>

<sup>411</sup> NEUMARK, F.: I. *Principios presupuestario-fiscales de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 65.

<sup>412</sup> NEUMARK, F.: *Ibíd.*, p. 71.

Por razones de los cambios operados en la coyuntura económica o política, el sistema tributario ha de poder suministrar a corto plazo, si resultara preciso, los ingresos necesarios para cubrir a los nuevos gastos de carácter permanente, así como a los gastos ocasionales de carácter extraordinario.

Las aportaciones adicionales habrían de proceder de los impuestos sobre la renta, los beneficios empresariales, y el volumen de ventas; y éstas podrían complementarse con la derivada de la tributación de ciertos consumos específicos, así como del patrimonio.

- 10. Definición del postulado de *flexibilidad activa*:

*«Mediante una adecuada organización de las estructuras del sistema fiscal y de los procedimientos tributarios, por una parte, y de las facultades jurídico-políticas para una variación de las cargas fiscales que se corresponda con la coyuntura y que asegure la mayor estabilidad posible del valor del dinero y del empleo, por otra, el principio de flexibilidad activa de la imposición lleva consigo el imperativo de poner a la política fiscal en condiciones de contrarrestar tanto las tendencias inflacionistas como las deflacionistas que implica el desarrollo económico».*<sup>413</sup>

La política tributaria tiene que estar preparada para la regulación discrecional de la política coyuntural con fines estabilizadores, modificando en su caso la estructura o los procedimientos de orden tributario, y en estrecha coordinación con la política de gastos públicos y con la política monetaria.

Los impuestos más apropiados para esta misión, tanto por su capacidad de lograr determinados resultados sobre la actividad económica, como por la rapidez de transmisión de sus efectos, son los que gravan la renta, los beneficios y el consumo (ventas).

- 11. Definición del principio de *flexibilidad pasiva*:

*«De acuerdo con el principio de flexibilidad pasiva (incorporada) de la imposición, se ha de estructurar el sistema fiscal, en lo relativo a su composición cualitativa y a los procedimientos técnico-tributarios aplicables a cada uno de los impuestos, de manera que la evolución de sus rendimientos, supuesta la invariabilidad del Derecho Fiscal, contribuya a amortiguar las fluctuaciones a corto plazo de la actividad macroeconómica, particularmente las del valor monetario y las del empleo, sin que resulte perjudicado a largo plazo el crecimiento económico que se considere satisfactorio».*<sup>414</sup>

<sup>413</sup> NEUMARK, F.: *III. Principios político-económicos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 304-305.

<sup>414</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 318.

El sistema tributario ha de poder contribuir a estabilizar de una forma automática a las fluctuaciones del ciclo económico (ya se ha visto previamente al presupuesto público como *estabilizador automático*).

Las variables a considerar para lograr una adecuada estabilidad automática son el nivel de la presión fiscal y la importancia de los respectivos impuestos sobre la renta y los beneficios.

- 12. Definición del postulado de *crecimiento*:

«De acuerdo con el principio de una imposición orientada hacia la política de crecimiento económico, *debe estructurarse la política fiscal, tanto en su totalidad como en sus particularidades, de forma que por una parte no produzca efectos que frenen el crecimiento y, por otra, pueda ejercer una influencia positiva sobre el mismo en el caso de que la tasa de crecimiento a largo plazo quede por debajo de la que se considere adecuada*».<sup>415</sup>

A pesar de que la política de gasto público posee una mayor eficacia para estimular el crecimiento económico (o aumento de la renta real *per capita*), el impuesto también es *un* medio que puede actuar con este propósito en una triple dirección:

- favoreciendo la capacidad de trabajo (excluyendo el gravamen de los gastos de formación), la voluntad de trabajar (limitando las diferencias entre los tipos medios y marginal de la tarifa del impuesto sobre la renta), y la movilidad laboral (apoyando a los sectores dinámicos).
- favoreciendo el ahorro y la inversión empresarial (reduciendo la imposición de los beneficios y de los dividendos, concediendo amortizaciones especiales, permitiendo compensaciones de pérdidas, deduciendo gastos en investigación y desarrollo, favoreciendo la concentración empresarial).
- favoreciendo el ahorro privado (limitando el aumento de los tipos marginales, deducción del ahorro de la base de renta).

Finalmente, el cuadro de NEUMARK (1970) se remata con los *principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios*:

- 13. Definición del postulado de *congruencia*:

«[El] principio de congruencia y sistematización exige una estructura del sistema fiscal en su totalidad y en sus particularidades de tal naturaleza

<sup>415</sup> NEUMARK, F.: III. Principios político-económicos de la imposición, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 338.



que, de un lado, no se desatienda por entero o en su mayor parte éste o aquel objetivo perseguido por otros principios de la Política Fiscal como consecuencia de la existencia de lagunas en tanto que, simultáneamente, se preste una atención unilateral (desmesurada) a los objetivos perseguidos por otros principios y que, por otra parte, no haya contradicción ninguna entre cada una de las diferentes medidas tributarias».<sup>416</sup>

El sistema tributario ha de confeccionar un cuadro de impuestos que sea consecuente con la estimación de la capacidad de pago de un país, y con su gravamen general e igual, al objeto de alcanzar sus diferentes objetivos, sin dejar lagunas o *huecos*, ni incurrir en contradicciones en el diseño de su propia estructura.

A tales efectos, cabe reseñar que los tres *huecos* más significativos de los sistemas tributarios contemporáneos son los que afectan al impuesto sobre el patrimonio, al impuesto sobre donaciones, y a la tributación de las plusvalías inmobiliarias.

- 14. Definición del principio de *transparencia fiscal*:

«El principio de transparencia fiscal *exige que las leyes fiscales en sentido amplio, es decir, con inclusión de los reglamentos ejecutivos («regulations»), directrices, etc., se estructuren de manera que presenten técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad y sus disposiciones sean tan claras y precisas que excluyan toda duda sobre los derechos y deberes de los contribuyentes, tanto en éstos mismos como en los funcionarios de la Administración Tributaria, y con ello la arbitrariedad en la liquidación y recaudación de los impuestos»*».<sup>417</sup>

En su virtud, las normas tributarias deben ser claras, inteligibles, y tienen que establecer con precisión los derechos y deberes que originan para los contribuyentes.

Ciertos aspectos de la normativa tributaria pueden ir en contra de la comprensibilidad y la certeza de los impuestos, lo que redundaría en la arbitrariedad fiscal, tales como la concesión discrecional de exenciones y bonificaciones tributarias (en lugar de hacerse de una forma automática), el aumento de las reglamentaciones especiales, o la ausencia de codificación fiscal.

- 15. Definición del principio de *factibilidad*:

«Entiendo bajo el principio de factibilidad de las medidas fiscales *el postulado de que se configure la Política Fiscal, en sus principios*

<sup>416</sup> NEUMARK, F.: IV. Principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 357.

<sup>417</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 366.

*generales y en sus particularidades, de manera que sus medidas y los objetivos que con ellas se persiguen satisfagan la comprensión intelectual y las tendencias políticas del sujeto pasivo medio (típico), por una parte, y las atribuciones institucionales y materiales de los órganos de exacción, recaudación y control, por otra, resultando así eficazmente aplicables y practicables».*<sup>418</sup>

Las normas tributarias han de ser aplicables por la Administración tributaria, y practicables por los contribuyentes. Las exigencias impositivas afectan en este caso al funcionamiento de la Administración tributaria, así como al grado de desarrollo de la economía nacional, que han de posibilitar la correcta elección y configuración de los impuestos.

- Definición del principio de *continuidad*:

*«Por principio de continuidad de las normas jurídico-tributarias se entiende aquí la exigencia de que las disposiciones contenidas en las leyes fiscales, en los reglamentos, etc., cuya modificación a corto plazo no resulte imperativa por razones derivadas de los objetivos perseguidos con los principios de capacidad de adaptación y de flexibilidad activa de la imposición, no se modifique más que después de grandes intervalos de tiempo y, en lo posible, en el marco de reformas generales y sistemáticas».*<sup>419</sup>

Las normas tributarias deben tener una vigencia continuada a lo largo del tiempo, y sus modificaciones deben realizarse por medio de reformas generales y sistemáticas.

Por lo tanto, la exigencia impositiva para este postulado consiste en eliminar las reformas de la imposición de un carácter oportunista y asistemático.

- Definición del principio de *baratura (economicidad) de la imposición*:

*«De acuerdo con el principio de baratura (economicidad) de la imposición, la composición de un sistema fiscal y la estructuración técnica de sus elementos han de llevarse a cabo de manera que los gastos vinculados a la exacción, recaudación y control, bien sean a cargo de los organismos públicos o de los sujetos pasivos, no sobrepasen en conjunto el mínimo que resulte imprescindible para atender debidamente los objetivos político-económicos y político-sociales de rango superior de la imposición».*<sup>420</sup>

<sup>418</sup> NEUMARK, F.: IV. Principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 380.

<sup>419</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 387-388.

<sup>420</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 395-396.

Este principio exige la minimización del coste de la imposición (gastos de gestión, recaudación e inspección) tanto para la Administración tributaria como para los contribuyentes, condicionada al cumplimiento de los fines sociales y económicos del sistema tributario.

La principal exigencia impositiva se concreta en la simplificación de las disposiciones o regímenes especiales en la imposición de la renta o el beneficio de las sociedades.

- 18. Definición del principio de *comodidad de la imposición*:

«De acuerdo con el principio de comodidad de la imposición, *deberán estructurarse las disposiciones de cada impuesto, en cuanto a las obligaciones de los sujetos pasivos relacionadas con el cálculo y pago de la deuda tributaria, de manera que se les conceda a éstos todas las facilidades posibles previa observancia de los principios impositivos de rango superior*».<sup>421</sup>

Los contribuyentes han de disponer de todas las facilidades posibles para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, tanto en el plazo de las declaraciones tributarias como en el pago (fraccionamiento de su cuantía).

## 4.2. EL IDEAL DE SISTEMA FISCAL RACIONAL DE NEUMARK

Una vez asentados los principios de la imposición, cabe plantearse a continuación cuál sería el *ideal* de un *sistema fiscal justo y económicamente racional*, al objeto de que pudiera servir de orientación a la instrumentación de la política fiscal y presupuestaria, una ardua tarea que afrontó el hacendista alemán bajo las siguientes reservas:

«Al tratar de esbozar a continuación el «ideal» de un sistema fiscal racional, en el más amplio sentido de la expresión, no es porque crea que los políticos van a ver la utilidad económica y social que se sigue de observar nuestros postulados y, en consecuencia, van a hacer todo lo posible para que la política fiscal de su país se inspire en dicho «ideal». Nunca habrá en ninguna parte un régimen fiscal concreto que satisfaga todos los principios por nosotros desarrollados. Creo, a pesar de todo, que como punto de orientación, o por usar el término moderno, como «guideposts» para la política fiscal práctica merecen y les corresponde un cierto valor. Esta es justamente la razón por la que... se va a intentar presentar los perfiles de un sistema fiscal y el aspecto que habría de tener, en el caso de que pudiera ser implantado sin consideración a las contingencias electorales, a las presiones políticas de los grupos

<sup>421</sup> NEUMARK, F.: IV. *Principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 403.

económicos y políticos, etc., poniendo las miras solamente en la justicia, en la racionalidad económica y en la eficiencia fiscal».<sup>422</sup>

Con respecto a la composición cualitativa de un sistema fiscal ideal, NEUMARK (1970) destaca que en la doctrina existía «una amplia aunque no absoluta unanimidad», si bien las objeciones y discrepancias comienzan a plantearse justo en el instante de proceder a «ponderar relativamente los elementos del sistema y su configuración particular».<sup>423</sup>

En el *Cuadro 5.2* se muestra este modelo del sistema fiscal, junto a las respectivas ponderaciones, caracterizado del siguiente modo:

«[Ha] de decirse que un sistema fiscalmente productivo y susceptible de crecimiento, justo y económicamente racional ha de comprender necesaria, pero también solamente, los siguientes impuestos: 1.º, un impuesto general sobre la renta; 2.º, un impuesto de sociedades; 3.º, un impuesto general sobre el patrimonio; 4.º, un impuesto sobre el volumen de ventas, concebido y aplicado como impuesto general de consumo; 5.º, un impuesto de sucesiones. A ellos se añaden todavía algunos tributos que en la mayoría de los casos reciben también la calificación de impuestos, pero que, a mi juicio, sería más correcto denominarlos contribuciones obligatorias de costes. Son, por una parte, los impuestos sobre el tráfico y circulación de vehículos de motor (impuesto de petróleos e impuestos sobre los vehículos automóviles) y, por otra parte, los impuestos industriales locales, practicados sobre la base del principio de equivalencia (y, en consecuencia, debidos también por las empresas que no han obtenido beneficios) y cuya base impositiva se fija por los signos externos, los cuales podrán ser complementados en su caso con un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria...

Ni los impuestos sobre consumos específicos ni los impuestos de lujo tienen cabida en el sistema fiscal ideal...

En un sistema tributario semejante carecen también de justificación los impuestos de producto... y lo mismo puede decirse de los impuestos sobre el tráfico de capitales».<sup>424</sup>

Como ya se ha advertido, entre las condiciones exigidas en este esquema ideal del sistema tributario, y las condiciones reales existentes en cada una de las naciones occidentales, existe un amplio trecho que obedece al juego de intereses de los respectivos grupos de presión, que constituyen el trasfondo del conflicto

<sup>422</sup> NEUMARK, F.: *Consideraciones finales. El problema de los conflictos de objetivos y el ideal de un sistema fiscal justo y económicamente racional*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 417.

<sup>423</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 418.

<sup>424</sup> NEUMARK, F.: *Ibídem*, p. 418-419.

permanente que caracteriza al desarrollo de la actividad fiscal y financiera, ya sea por ejemplo en el ámbito de la generalidad e igualdad del sistema, o en el de la progresividad.

### Cuadro 5.2: Ideal de sistema fiscal de Neumark

CUADRO 2

## SISTEMA TRIBUTARIO IDEAL

	IMPUESTOS INCLUIDOS	IMPUESTOS EXCLUIDOS
BASICOS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impuesto general y personal sobre la renta.</li> <li>2. Impuesto sobre el beneficio de las sociedades.</li> <li>3. Impuesto general sobre el patrimonio neto.</li> <li>4. Impuesto de sucesiones.</li> </ol> <p style="text-align: right;">Directos 55%</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impuestos de producto</li> <li>2. Impuestos sobre el tráfico de capitales</li> </ol>
COMPLEMENTARIOS (contribuciones obligatorias de coste).	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Impuesto sobre el volumen de ventas.</li> <li>1. Impuesto sobre carburantes y vehículos.</li> <li>2. Impuestos industriales locales basados en el principio de equivalencia.</li> <li>3. Impuestos locales sobre la propiedad territorial.</li> </ol> <p style="text-align: right;">Indirectos 45%</p>	<p>Impuesto sobre Tabaco y Alcohol (solución de compromiso) .....</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Impuesto sobre consumos específicos.</li> <li>4. Impuesto de lujo.</li> </ol>

FUENTE: FUENTES QUINTANA, E.: *Introducción*, en *Principios de la imposición* / FRITZ NEUMARK, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2ª ed., 1994, p. XXXVIII.

El principal problema que afecta a la imposición de los países desarrollados, siguiendo la opinión de FUENTES (1973), es «el continuo ataque que a la generalización de los impuestos fundamentales que lo constituyen se ha realizado desde múltiples frentes», lo que ha limitado y reducido «el campo de aplicación efectiva de los distintos y fundamentales impuestos que deben integrar el sistema tributario ideal».<sup>425</sup>

En particular, esta limitación en la vigencia efectiva (generalizada e igual) de los impuestos ideales se percibe claramente en cuatro grandes dimensiones:

- «la inexistencia real de algunas de sus figuras tributarias básicas para gravar adecuadamente el poder económico de los individuos;
- la estrecha e inadecuada definición de las bases de determinados impuestos;
- la multiplicación de estímulos fiscales de todo tipo que han limitado y

<sup>425</sup> FUENTES QUINTANA, E.: *Introducción*, en *Principios de la imposición* / FRITZ NEUMARK, op. cit., p. XLI.

limitan la aplicación efectiva de los distintos impuestos, y

- la subestimación de las bases de los impuestos, bien por deficiencias informativas, bien por la aplicación de procedimientos técnicos inadecuados». <sup>426</sup>

En esta dirección, FUENTES (1973) considera que el *hueco* socialmente más conflictivo de los sistemas tributarios que contempla la fiscalidad europea – con respecto al ideal de Neumark– es el del *impuesto sobre el patrimonio*:

«Un sistema tributario que aspire a cumplir con los principios de la imposición no puede comprender tan sólo los gravámenes sobre la renta y el gasto. El patrimonio debe ser una tercera base para levantar esa fiscalidad justa y económicamente racional, a la que se aspira en las distintas sociedades contemporáneas. Los argumentos que fundamentan esa conclusión se han repetido con su misma resonante sencillez en los tres países europeos [Francia, Italia y Gran Bretaña] en los que se ha debatido recientemente la oportunidad del impuesto patrimonial: el argumento de la equidad, el de la eficacia y el de la igualdad. La defensa frente a esta ordenada argumentación ha sido una defensa elástica, consistente en admitir ese triple apoyo argumental del gravamen, pero no concederle relevancia práctica por estimar que el impuesto patrimonial carece de viabilidad administrativa y económica. Defensa que ha conseguido, por el momento, su capital propósito: que el impuesto patrimonial no pasase a formar parte de los sistemas tributarios británico, francés e italiano. No convendrá olvidar sin embargo, que este objetivo se ha logrado con un coste importante: el de dividir la opinión de la sociedad sobre la justicia del sistema tributario, al fallar el principio básico de generalidad e igualdad de los ciudadanos ante el impuesto». <sup>427</sup>

#### 4.3. LOS PRINCIPIOS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO JUSTO EN LA SOCIEDAD MODERNA

- **Las normas financieras y tributarias han de ser valoradas en razón a su contenido de justicia**

La oportunidad de una norma financiera solo obedece a la realización del ideal de la justicia, a juicio de JOSÉ MARÍA MARTÍN (2010):

«Es evidente que la ponderación de la oportunidad política de una norma; los efectos económicos que puedan derivarse de su aplicación; su impacto

<sup>426</sup> FUENTES QUINTANA, E.: *Introducción*, en *Principios de la imposición* / FRITZ NEUMARK, op. cit., p. XLII.

<sup>427</sup> FUENTES QUINTANA, E.: *Ibidem*, p. XLIII.



en los comportamientos sociales; los mecanismos técnicos que se utilicen para lograr las finalidades propuestas y demás consideraciones en torno a su aplicación, son factores muy a tener en cuenta en la valoración que se haga sobre la misma. Pero el verdadero juicio de valor que en Derecho importa, debe ser el de su mayor o menor correspondencia con los criterios de justicia material del sistema.

Esto es lo que reclamamos para las normas financieras. Que sean valoradas en razón a su contenido de justicia y no a consideraciones de oportunidad, o de otra naturaleza.

Porque el Derecho Financiero, como rama del ordenamiento jurídico, es un derecho de valores, no un conjunto de mandatos de naturaleza técnica, política o económica. Cada una de sus normas y todo él en su integridad tienden a realizar la justicia financiera». <sup>428</sup>

- **La legitimidad de los tributos está vinculada a la justicia y al logro del bien común**

La escolástica proporcionó un fundamento moral a la imposición, al vincularla con la justicia y la consecución de los fines sociales, de acuerdo con la exposición de JOSÉ MARÍA MARTÍN (1983):

«Fue *Santo Tomás* quien elaboró una doctrina que vinculaba la legitimidad del tributo a su razón de justicia. Para él, no es suficiente con que el impuesto provenga del poder público, sino que es necesario que su establecimiento obedezca a razones de justicia que están en función de su eficacia para realizar el bien común. Se trata de buscar una “*iusta causa impositionis*”.

Para la escolástica, la justificación del tributo está en el bien común; sólo aquellos impuestos que sean necesarios para la consecución de los fines de la sociedad tienen un fundamento de justicia y, por tanto, moral...

Como escribe *Vanoni*, la escolástica enseñó que el impuesto para ser lícito debe estar justificado no solo por la soberanía (“*causa efficiens*”), sino también por un fin de utilidad general (“*causa finalis*”), por una justa proporción entre carga y resultado útil (“*causa formalis*”) y por una equitativa elección de las personas y de las cosas a las que gravar (“*causa materialis*”)» <sup>429</sup>

<sup>428</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: 2. *Naturaleza y trascendencia de las normas financieras*, en *Derecho Financiero y derechos fundamentales*, Lección inaugural del curso académico 2009-2010, Universidad de Málaga, 2010, p. 22.

<sup>429</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: IV: *Estado moderno: Absolutismo y Revolución francesa*, en *Derecho tributario y sistema democrático*, Lección de apertura del curso académico 1983-84, Universidad de Málaga, 1983, p. 76-77.

- **El interés de la colectividad debe ser objeto de protección de las normas financieras y tributarias**

A la hora de modificar cualquier sistema tributario, el legislador ha de salvaguardar el interés comunitario, porque la ordenación financiera no puede estar sujeta a «la exigencia de garantizar la satisfacción de apetencias más o menos minoritarias», como remarca JUAN MARTÍN (1980):

«Parece obvio que en el momento en que el legislador configura un determinado sistema tributario, el interés que se convierte en objeto de protección de las normas debe ser, fundamentalmente, el interés de la colectividad, el interés comunitario, siquiera ello obedezca al respeto del más elemental *principum individuationis* entre Derecho privado y Derecho público, del que el ordenamiento financiero forma parte». <sup>430</sup>

Este interés comunitario en la ordenación de las normas tributarias y de aquellas otras que regulan la ordenación del gasto público, siguiendo su criterio, ha de contemplar ciertos parámetros, al objeto de poder contrastar si las respectivas normas son adecuadas para el objetivo establecido:

«Estos parámetros han sido, y continúan siéndolo, al menos en la generalidad de los ordenamientos occidentales, dos. De una parte, y por cuanto respecta a las normas tributarias, el principio constitucional de capacidad contributiva, en mérito al cual, y atendida la presencia de los índices reveladores de capacidad contributiva –renta, patrimonio y tráfico de bienes–, deberá procederse necesariamente a la aplicación de las normas que prevén la detracción de la riqueza de las economías particulares en beneficio del Estado y de los intereses comunitarios; de otra parte, y por cuanto respecta a las normas que regulan la ordenación del gasto público, deberá atenderse a la manifestación de las preferencias y necesidades colectivas, expresadas a través del sistema representativo correspondiente». <sup>431</sup>

- **La justicia tributaria sólo se comprende dentro del marco ampliado de una Hacienda Pública justa**

El tributo resulta inseparable del gasto público, dado que la actividad financiera está orientada a recaudar los recursos suficientes para emprender los proyectos de gasto aprobados, según la opinión de FERNANDO SAINZ (1977):

«[La] propia institución del tributo no es concebible sin la continua referencia a los fines estatales y, consiguientemente, a los gastos que

<sup>430</sup> MARTÍN QUERALT, J.: “La Constitución española y el derecho financiero”, en Hacienda Pública Española nº 63, 1980, p. 125.

<sup>431</sup> MARTÍN QUERALT, J.: *Ibidem*.

genera... el fundamento de la obligación tributaria, su propio origen legal, puede verse afectado por cuestiones surgidas en el seno de la rama presupuestaria..., las potestades financieras de los entes públicos sólo se explican y delimitan con alusiones a su ámbito, que unas veces abarca ambas zonas y otras se limita a una de ellas...«Desde la perspectiva presupuestaria», ¿cómo esclarecer el principio de legalidad en materia financiera sin rastrear sus orígenes históricos, situados en ambas áreas, la del impuesto y la del gasto?, ¿cómo ofrecer una racional estructura del presupuesto sin que aparezca, subyacente, una clasificación coherente de los tributos y de los demás ingresos públicos?, ¿cómo abordar el problema, tan sugestivo hoy, de la óptima asignación de recursos si no se tiene una noción clara de estos últimos y de su naturaleza?. ¿cómo explicar el sentido de las reformas tributarias sin situarlas en su ambiente, del que, por supuesto, forma parte esencial el repertorio de las tareas estatales y, por tanto, el nivel presente o previsible de los gastos públicos?». <sup>432</sup>

Y es precisamente el Derecho el que otorga un carácter unitario al proceso de ingresos y gastos públicos de las Administraciones Públicas, por mediación de una institución jurídica -el Presupuesto-, de acuerdo con el planteamiento de JUAN MARTÍN (1980):

«[La] actividad financiera «consiste precisamente en recaudar *para* gastar». Ingreso y gastos aparecen así, como partes inescindibles de un todo, que es justamente el que confiere fundamento y unidad objetiva y teleológica a la realidad que el Derecho financiero configura. Hasta tal punto es así, que bien podría afirmarse que es precisamente el ordenamiento jurídico el que infunde unidad en el proceso de gasto e ingresos de los entes públicos, con el auxilio de una serie de técnicas que convierten efectivamente en un todo unitario –la actividad financiera– a una serie de elementos que, en su escueta realidad fáctica, aparecerían disgregados y dispersos. Es, en definitiva, una institución jurídica –el Presupuesto– la que coordina gastos e ingresos y la que los presenta como componentes de un todo, como realidad jurídico-financiera. De tal modo, que *carece de sentido afirmar que es la unidad del objeto real o material el único elemento de engarce de los institutos financieros; más bien podría afirmarse que es el ordenamiento jurídico el que aglutina y unifica unos entes diferenciales, infundiendo en ellos coherencia y sistematización*». <sup>433</sup>

Asentada la *unitariedad* del fenómeno financiero, o indisoluble interconexión entre los procesos de ingresos y gastos públicos, JOSÉ MARÍA

<sup>432</sup> SAINZ DE BUJANDA, F.: *Sistema de Derecho Financiero, I*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, p. 491-492. Citado por JUAN MARTÍN QUERALT en “*La Constitución española y el Derecho Financiero*”, en Hacienda Pública Española nº 63, p. 106.

<sup>433</sup> MARTÍN QUERALT, J.: “*La Constitución española y el derecho financiero*”, op. cit., p. 106.

MARTÍN (1983) razona que no cabría distinguir entonces entre dos tipos de justicia financiera:

«... es ya comúnmente aceptado que no es posible distinguir una justicia en el ingreso y otra en el gasto; se trata de un concepto único de justicia que se proyecta en los dos momentos financieros. De esta forma se vuelve al origen de la aprobación de los ingresos y de los gastos, adquiriendo las instituciones tributarias su exacta dimensión».<sup>434</sup>

La articulación entre sí de los programas de ingresos y gastos públicos en la Ley de Presupuestos, viene determinada en función de las finalidades que una sociedad pretenda lograr, según la exposición de JUAN JOSÉ HINOJOSA (1989):

«[En] la Ley de Presupuestos, que es expresión jurídica del Presupuesto, los ingresos y los gastos se conjugan y se estructuran entre sí, respondiendo a determinadas finalidades que la Comunidad en su conjunto es la que intenta conseguir. Así, la Ley de Presupuestos no es –se ha dicho– solamente un documento contable; en su elaboración el Parlamento conserva un cierto campo de actuación dentro del que poder desarrollar con determinadas opciones que, medidas de año en año, o en su caso, de período en período (para los denominados Presupuestos plurianuales) son una expresión de su facultad –y poder– de control sobre quien ejecuta los mismos, es decir, sobre el Gobierno...

En definitiva, puede concluirse afirmando que a través de la Ley de Presupuestos, en ella o con ocasión de su tramitación, las Cortes Generales ponen en funcionamiento las tres competencias concretas que señala el artículo 66.2 de la Constitución, a saber: la legislativa en sentido genérico, la de aprobación de los Presupuestos y la de control de la acción del Gobierno, cada una de ellas diversamente considerada respecto de las demás».<sup>435</sup>

- **La contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos se establecerá de acuerdo con sus respectivas capacidades económicas**

Los tributos deben gravar las manifestaciones de riqueza de los contribuyentes de acuerdo con los principios de justicia, progresividad e igualdad, como sentencia JOSÉ MARÍA MARTÍN (1979):

«1) El sistema debe estructurarse de forma que consiga la participación de los ciudadanos en los gastos públicos de acuerdo con su

<sup>434</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: VI. *El sistema democrático: un nuevo modelo de derecho tributario*, en *Derecho tributario y sistema democrático*, op. cit., p. 142.

<sup>435</sup> HINOJOSA TORRALVO, J. J.: “*La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites*”, en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero* nº 62, Abril/Junio, 1989, p. 239-240.

capacidad económica.

2) La capacidad económica puede identificarse con la titularidad de medios económicos o de riqueza.

3) Toda titularidad de riqueza debe ser valorada de acuerdo con los principios de justicia que presiden el ordenamiento jurídico, con especial consideración a la igualdad y a la progresividad.

4) De estas valoraciones se deducirá que unas manifestaciones de riqueza deben ser gravadas y otras no.

5) Como consecuencia de la vinculación del sistema tributario a la capacidad económica, los tributos deben gravar manifestaciones de esa capacidad económica sin que se produzcan desigualdades arbitrarias.

6) Es posible concluir que de dos manifestaciones de riqueza una se someta a tributación y otra no, cuando la excepción esté fundamentada en criterios de igualdad, según la justicia que configura el sistema tributario como justo, en expresión del artículo 31 de la Constitución.

7) Lo que se excluye es la adopción generalizada de cualquier criterio de imposición contrario a la capacidad económica».<sup>436</sup>

- **El sistema tributario de la Constitución (artículo 31) se fundamenta en la capacidad económica de los ciudadanos, en la justicia, la igualdad y la progresividad, y no podrá tener un alcance confiscatorio.**

La Constitución española establece:

«Artículo 31. 1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley».

Sobre la base anterior, JUAN MARTÍN (1998) considera plenamente aceptado el hecho de que una persona pague más impuestos que otra, en función de los diferentes rendimientos que obtengan:

<sup>436</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: “Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española de 1978”, en *Hacienda Pública Española*, nº 60, 1979, p. 70.

*«Se acepta –aunque a algunos les cuesta, es verdad– que el hecho de que un ciudadano pague más tributos que otro no sólo no constituye anomalía alguna, sino que es consecuencia, pura y simple, de la aplicación de la Constitución, que ordena que la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos se efectúe de acuerdo con su capacidad económica».*<sup>437</sup>

Asimismo, la justicia financiera aplicada a la ordenación de los gastos públicos exige una asignación equitativa de los recursos públicos, de acuerdo con los criterios de economía y eficiencia en el gasto, según el artículo 31.2 CE.

Este «engarce constitucional» de los *principios materiales de justicia* contenidos en el artículo 31 (apartados 1 y 2) tiene para JUAN MARTÍN (1980) un alcance superior a la mera contemplación unitaria formal, en cuanto representa una honda aspiración a que la justicia tributaria «vaya acompañada también de la aplicación de criterios análogos en la ordenación del gasto público». O dicho con otras palabras:

«[La] unitariedad del fenómeno financiero no deriva sólo de su previsión conjunta en el Presupuesto, sino de su común sujeción a unos principios materiales, que, si bien es cierto que son específicos en cada campo, como específica es la materia que informan, no lo es menos que presentan un incuestionable carácter unitario».<sup>438</sup>

- **Los tributos tienen una importante función recaudatoria...**

El sistema tributario tiene una función principal, según el criterio de JOSÉ MARÍA MARTÍN (2010):

«... la de procurar ingresos públicos suficientes para asegurar la financiación de los gastos públicos, en la proporción que el sistema constitucional le atribuya, según la justicia financiera».<sup>439</sup>

- **... y deberían tener también una función redistribuidora**

El sistema tributario debe redistribuir la riqueza en función de los intereses comunitarios, modificando el orden económico existente antes de la imposición, como argumenta JOSÉ MARÍA MARTÍN (1983):

«La sensibilidad ciudadana no consiente ya el mantenimiento de un sistema tributario que se basa en la garantía de la propiedad individual

<sup>437</sup> MARTÍN QUERALT, J.: “El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades”, en CIVITAS. Revista Española de Derecho Financiero nº 100, Octubre/Diciembre, 1998, p. 681.

<sup>438</sup> MARTÍN QUERALT, J.: “La Constitución española y el derecho financiero”, op. cit., p. 101.

<sup>439</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: 3.2. La Igualdad, el Estado Social y Democrático de Derecho y los derechos económicos, sociales y culturales, en Derecho Financiero y derechos fundamentales, op. cit., p. 72.



frente a las pretensiones del poder público. Actualmente se exigen ya otras funciones al Derecho Tributario: en concreto, las redistributivas. El ciudadano reclama que las actuaciones financieras del poder público redistribuyan la riqueza modificando el orden económico existente antes de la imposición. No se trata sólo de financiar los gastos públicos, que deben ser redistributivos, sino que ya el propio ingreso debe coadyuvar a esta función...

De esta manera el Derecho Tributario se configura como un Derecho redistributivo que tiene presente, ante todo, los intereses colectivos y la aplicación del Ordenamiento jurídico como un todo».<sup>440</sup>

Pero una vez aceptado este rol, el conjunto del derecho financiero, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos, se concentra también en el desempeño de esta función redistribuidora, como expone JOSÉ MARÍA MARTÍN (1979):

«Desde la aceptación del sistema tributario como instrumento para conseguir finalidades políticas económicas, todo el derecho financiero, tanto en los ingresos como en los gastos, cumple funciones redistributivas».<sup>441</sup>

- **Los impuestos tienen una función económica y social: no son neutrales**

El modelo de sistema tributario diseñado en la Constitución contempla a los impuestos como unos instrumentos al servicio de la política económica y social, siguiendo a JOSÉ MARÍA MARTÍN (2010), y justamente por este motivo dejaron de ser “neutrales”, para pasar a ser “beligerantes”:

«Porque en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, la justicia impone un modelo de Sistema Tributario: el que se contiene en el artículo 31 de la Constitución, fundamentado en la capacidad económica de los ciudadanos y configurado como expresión de la justicia, de la igualdad y de la progresividad, sin que pueda tener alcance confiscatorio.

Por ello, los impuestos dejan de ser neutrales. Antes bien, deben ser beligerantes; deben ser instrumentos al servicio de la política económica y social. Con su impacto en las economías de los ciudadanos, deben intervenir orientando sus elecciones económicas. La detracción de riqueza que supone la aplicación de los tributos, debe ser utilizada para dirigir los comportamientos hacia finalidades sociales, para la realización de fines extrafiscales; fundamentalmente, aquellos que tienen relación con el

<sup>440</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: VI: *El sistema democrático: Un nuevo modelo de derecho tributario*, en *Derecho tributario y sistema democrático*, op. cit., p. 143-144.

<sup>441</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: “*Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española de 1978*”, op. cit., p. 83.

desarrollo económico, con el bienestar de los ciudadanos y con el respeto a sus derechos fundamentales».<sup>442</sup>

- **El modelo de contribución está inexorablemente vinculado al modelo de Estado**

Nuestra Constitución, al consagrar el Estado social y democrático de Derecho, estableció unos condicionantes inmediatos para las relaciones tributarias, como advierte HINOJOSA (2001):

«[Nuestro] ordenamiento jurídico ha de responder a las exigencias del Estado social, que supone una forma determinada de entender todas las relaciones jurídicas, y por tanto, también las tributarias...

El Estado intervencionista debe gastar más, porque el Estado social lo demanda. Nuestra Constitución reconoce lo que denomina “principios rectores de la política social y económica”, y la aplicación de esos principios exige acciones tales como el aseguramiento del pleno empleo o el mantenimiento de un sistema de Seguridad Social pública, y aunque los objetivos no se logren, para intentarlo se requieren ingresos. Como también se requieren para todos los nuevos derechos cuya aplicación y efectividad debe consagrar el Estado social. Me estoy refiriendo a los derechos llamados “de tercera generación”, concepto no del todo definido, pero entre los que se incluyen derechos tales como el de la vivienda o la salud –y en general todos los derechos de prestación- y también el del medio ambiente, entre otros muchos.

Para la efectiva actuación del Estado social, como bien primario que es, se necesitan, como he dicho, ingresos, y la vía principal del ingreso público –siempre y hoy aún mayor medida cuestionado– es el tributo».<sup>443</sup>

- **La constitucionalización del principio de justicia en el gasto público**

Con antelación a la promulgación de la Constitución de 1978, ÁLVARO RODRÍGUEZ (1976) planteó la necesidad de establecer un límite al techo de gastos públicos, y siendo consciente de las dificultades de compatibilizar las decisiones políticas con los requerimientos jurídicos, entendió que el verdadero problema era de otra naturaleza:

«[La] fijación de los gastos públicos y su destino por el Poder legislativo está sujeto a un límite jurídico constitucional y no sólo a

<sup>442</sup> MARTÍN DELGADO, J. M.: 3.2. *La Igualdad, el Estado Social y Democrático de Derecho y los derechos económicos, sociales y culturales*, en *Derecho Financiero y derechos fundamentales*, op. cit., p. 72-73.

<sup>443</sup> HINOJOSA TORRALVO, J. J.: “Bases para el análisis de las relaciones entre la Hacienda Pública y los ciudadanos”, en *Persona y Estado en el umbral del siglo XXI / Varios autores*, coordinado por ANA SALINAS DE FRÍAS; Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, 2001, p. 407.

condicionamientos de un juicio de valoración política, económica o social...

[El problema] no está, pues, en que el gasto público, por ser una decisión de índole política... no se halle sujeta a límites jurídicos, sino más bien en la dificultad, por una parte de demostrar cuándo la aprobación por el Legislativo de un determinado destino del gasto público, viola los principios y normas sancionados por la Constitución y, por otra parte, los mecanismos de tutela que garanticen a los ciudadanos del cumplimiento por el Estado del deber de perseguir fines públicos. Tutela jurídica que entiendo no tiene que venir exclusivamente por la vía procesal, sino también por vías institucionales y orgánicas (distribución de competencias, funcionamiento de los órganos, controles internos, etc.).<sup>444</sup>

---

<sup>444</sup> RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *Introducción al estudio del Derecho financiero: un ensayo sobre los fundamentos teóricos del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, p. 106 y 109-110. Citado por JUAN MARTÍN QUERALT en “*La Constitución española y el Derecho Financiero*”, en *Hacienda Pública Española* nº 63, p. 107-108.



## CAPÍTULO II

# LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

«Los peores mitos son que la austeridad trae consigo la recuperación y que un mayor gasto público no lo hace».<sup>1</sup>

JOSEPH E. STIGLITZ (2012)

### 1. APROXIMACIÓN A LOS FUNDAMENTOS Y LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

#### 1.2. A los fundamentos

Habría que considerar algunos matices relevantes en relación con los esquemas lógico y sintético de la concepción de la política económica.

En primer término, compartimos con MARIO BUNGE (1982) el criterio de que «*no hay problemas puramente económicos*», sino *problemas sociales* con múltiples dimensiones o aristas, y que por ello afectan no sólo al ámbito de la economía, sino también a la política y a la cultura.

Esta apreciación particular requiere, por lo tanto, la aplicación de un enfoque general mucho más amplio que el estrictamente *económico* a la hora de abordar los problemas sociales, así como la conveniencia de contemplar en tales análisis y estudios a otras variables “no económicas” (de carácter político, social, psicológico, etc.) –lo que justificaría la formación de equipos interdisciplinares–, al objeto de que las medidas de política económica propuestas puedan ser más eficaces en su ejecución:

«Lo que comúnmente llamamos «problemas económicos» son problemas *sociales* multi-dimensionales que involucran no sólo la economía, sino también la política y la cultura, y ello simplemente porque cada uno de estos es un subsistema de la sociedad...

Ahora bien, si todo problema económico no es sino un componente de un problema social multidimensional, está claro que no puede tener

---

<sup>1</sup> STIGLITZ, J. E.: *La batalla de los presupuestos*, en *El precio de la desigualdad: El 1% de la población tiene lo que el 99%*, Taurus, Madrid, 2012, cap. 8, p. 293. Primera publicación: *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2012.

soluciones puramente económicas...

Obsérvese que no niego la posibilidad de la ciencia económica... Puede haber modelos (casi) puramente económicos, tales como un modelo para explotar una mina de cobre, o para comercializar una línea dada de mercancías. (Sin embargo, si es realista todo modelo contendrá algunas variables no económicas, sea físicas, biológicas, psicológicas, o políticas.) Lo que sugiero es que no puede haber políticas y planes *eficaces* que sean puramente económicos, o sea, que ignoren todas las variables no económicas que de hecho operan en todo problema «económico».

El motivo de la ineficacia de cualquier política puramente económica es que las políticas son implementadas y experimentadas (gozadas o sufridas) por seres de carne y hueso, no por máquinas, y las gentes reales no son sólo agentes económicos sino también políticos y culturales...

Por la misma razón los economistas no están mejor equipados para recomendar políticas sociales que los sociólogos, politólogos, educadores, o cualesquiera otros expertos en una única rama de la ciencia social o de la técnica social. En efecto, toda política social aun si pretende ocuparse de un solo sector de la sociedad, afecta a todos los demás. De modo que, si la política es diseñada por expertos en un solo sector, dañará a los demás. La moraleja es obvia: Cualquier política social técnica y moralmente adecuada debiera ser obra de un equipo interdisciplinario». <sup>2</sup>

En segundo término, también debemos tener la plena convicción de que toda política económica está fundamentada en unos determinados *valores éticos* o morales. AMARTYA SEN (1999) nos advierte de no puede prescindirse de los valores de la *justicia social* en la elaboración de la política económica, al ser éste un concepto decisivo tanto a la hora de fijar los propios objetivos y de elegir los instrumentos más adecuados con el propósito de alcanzarlos, como de comprender los genuinos valores morales de la comunidad o pueblo al que va destinada:

«Los responsables [de elaborar la política económica] tienen dos series de razones distintas, aunque interrelacionadas, para tener interés en los valores de la justicia social. La primera –y la más inmediata– es que la justicia es un concepto fundamental para identificar las aspiraciones y los objetivos de las políticas, así como para elegir los instrumentos que permiten alcanzar los fines elegidos...

La segunda razón –más indirecta– es que todas las medidas económicas y sociales dependen de cómo se comporten los individuos y los grupos en la sociedad. En este comportamiento influyen, entre otras cosas, la comprensión y la interpretación de las exigencias que plantea la ética

<sup>2</sup> BUNGE, M.: *Políticas económicas*, en *Economía y filosofía*, Tecnos, Madrid, 1982, cap. 5, p. 56-57.



social. Para elaborar la política económica y social es importante no sólo evaluar las exigencias que plantea la justicia y el alcance de los valores a la hora de elegir los objetivos y las prioridades de la política, sino también comprender los valores del público en general, incluido su sentido de la justicia».<sup>3</sup>

Las políticas económicas, por otra parte, son «proyectos sociales, no proyectos de ingeniería» como destaca BUNGE (1982), de tal modo que su diseño no sólo implica un conjunto de valores y objetivos, sino «un modelo de la sociedad íntegra». Según su opinión, este aspecto central se evidencia con plena nitidez en el contraste entre las políticas *keynesianas*, basadas sobre todo en las medidas fiscales, y las políticas *monetaristas*:

«Tanto el finado lord Keynes como el profesor Friedman han defendido al capitalismo. Pero, mientras el primero quería darle un rostro humano, el segundo parece querer que recupere los rasgos lobunos que tenía antes de Bismarck. Keynes estaba motivado no sólo por una visión menos unilateral de la sociedad sino también, y quizá primordialmente, por el horror que sentía por la guerra y por su compasión para con los desocupados. (Más aún, relacionaba la guerra con el desempleo, sosteniendo que éste último incita a la competencia comercial internacional, la que a su vez puede degenerar en guerra: véase Klein, 1947.) No se nota tal horror por la guerra, ni tal compasión por los desocupados, en los escritos del profesor Friedman y sus «Chicago boys», quienes insisten en que es necesario que haya una «tasa natural de desempleo» para mantener bajos los salarios y los precios (Friedman, 1968)».<sup>4</sup>

Toda política económica se tiene que fundamentar necesariamente sobre alguna *doctrina económica* particular, y en un determinado *sistema de valores y normas*. Por esta sencilla razón, resulta evidente que no puede existir una única opción de política económica, sino una gran variedad de políticas económicas que, eso sí, comparten algunos rasgos metodológicos elementales que nos permiten diferenciarlas entre sí.

Mientras tanto, ¿cuántas veces habremos oído de nuestros gobernantes la proposición de que la política económica que ellos aplican es la *única* posible?

Podemos distinguir tres tipos principales de política económica (el liberalismo, el intervencionismo, y la planeación central), siguiendo con la exposición de BUNGE (1982), en cada uno de los cuales el protagonismo asignado al Estado en la dirección y manejo de la actividad económica, así como las respectivas fundamentaciones morales, son esencialmente distintos:

<sup>3</sup> SEN, A. (1999): *Elección social y conducta individual*, en *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, cap. 11, p. 328. Primera publicación: *Development as freedom*, Knopf, New York, 1999.

<sup>4</sup> BUNGE, M.: *Políticas económicas*, en *Economía y filosofía*, op. cit., cap. 5, p. 58.

«Hay, por supuesto, una variedad de tipos de política económica, pero todos ellos comparten ciertos aspectos metodológicos que trataremos de poner al descubierto. Los tipos principales son el *liberalismo*, el *intervencionismo*, y la *planeación central*. El primero no recomienda política alguna: recomienda la inacción. Fundamento teórico: la economía es una máquina (o un organismo) auto-regulada. Por cierto fluctúa, pero estas fluctuaciones son inevitables. Cuanto haga el Estado por controlarla es ineficaz o, si es eficaz, limita la libertad. Justificación moral: El valor supremo es la libertad del individuo, que incluye su derecho a disponer libremente de su fortuna. (Véase Hayek, 1949, 1955).

El segundo tipo de política, el intervencionismo, se da en diversas variedades, desde una comprensiva política fiscal destinada a estabilizar la economía, hasta las políticas escandinavas destinadas a disminuir la inequidad. Fundamento teórico: la economía no está naturalmente en equilibrio, como nos lo recuerda toda crisis económica. Justificación moral: los valores supremos son el bienestar individual y la estabilidad social. Puesto que ambos son amenazados por los valles de los ciclos económicos, es menester controlar la economía. (El monetarismo es teóricamente liberal, pero en la práctica es intervencionista, ya que la restauración del mercado libre implica el arrasar con el Estado benefactor o *welfare state*. De modo que, en definitiva, la retórica monetarista es mendaz)...

Las políticas del tercer tipo, o sea, la planeación central, se usan no sólo para regular las economías socialistas, sino también para guiar el crecimiento y la modernización de las economías del Tercer Mundo. Fundamento teórico: En algunos casos la teoría de Marx, de la acumulación primitiva del capital; en otros, simplemente la tesis de que, allí donde no existe una clase de empresarios indígenas, el Estado debe desempeñar el papel económico principal, por ser el único sistema social dotado de los recursos económicos y del poder político para hacerlo. Fundamento moral: El atraso económico es denigrante».<sup>5</sup>

Igualmente, debemos advertir que ninguna medida de política económica es *neutral*, en cuanto al reparto de los beneficios y de las cargas que impone, de un modo inevitable, entre los diversos individuos y clases sociales.

Así, y a título de ejemplo, podríamos plantear el diseño una *política fiscal restrictiva* con el propósito de moderar las tensiones inflacionistas (esto es, para reducir el nivel general de precios), aplicando dos medidas fiscales alternativas: la primera, mediante el aumento de los tipos impositivos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas; la segunda opción podría ser un recorte del gasto público en una partida de los gastos sociales, como las pensiones. Es cierto que

<sup>5</sup> BUNGE, M.: *Políticas económicas*, en *Economía y filosofía*, op. cit., cap. 5, p. 58-59.

con ambos instrumentos fiscales se coadyuva a moderar la inflación; pero los efectos sobre el bienestar económico de los individuos y colectivos sociales serían totalmente diferentes en cada caso: con la primera medida, la progresividad fiscal afectaría más negativamente al bienestar de los contribuyentes con mayores niveles de ingresos, en relación con aquellos otros que tienen una menor capacidad económica; mientras que con la segunda medida, dicha pérdida de bienestar sólo recaería sobre el colectivo social de los pensionistas, favoreciéndose así a todos los demás.

## 1.2. A los límites

Antes al contrario, ahora resulta que muchas de las decisiones económicas más relevantes no se adoptan ni siquiera al nivel interno de cada país, sino que vienen dictadas desde fuera, por instituciones supranacionales.

El complejo proceso de integración económica que se está llevando a cabo en el seno de la Unión Europea (UE) ha supuesto el traspaso de algunas competencias centrales de la política económica nacional al ámbito supranacional, así como la coordinación del resto de los instrumentos que permanecen bajo el control de los gobiernos de sus Estados miembros, y fundamentalmente de las políticas fiscales y presupuestarias.

En esta dirección, y desde la perspectiva del derecho internacional público, el proceso de integración europeo ya ha requerido «una limitación drástica de la soberanía» de aquellos Estados miembros que decidieron adoptar la *moneda única*, el *euro*.

Ello implicaba la transferencia del «ejercicio de sus competencias monetarias a una organización internacional, que cuenta con un órgano, el Banco Central Europeo (BCE), no sometido al control de dichos Estados», como señala MANUEL LÓPEZ (2004). Esta pérdida voluntaria y deliberada de la *soberanía monetaria* de los 19 Estados miembros<sup>6</sup> de la UE-28 que, hasta el momento presente, han renunciado a sus propias monedas para adoptar la *moneda única*, representa un acontecimiento histórico dentro del sistema monetario internacional, dado que el *euro* se ha constituido en la excepción al principio básico de dicho sistema, mediante el cual «cada Estado dispone de su propia moneda y de la consiguiente soberanía monetaria».<sup>7</sup>

<sup>6</sup> El euro se introdujo como moneda oficial el 1 de enero de 1999, y los Estados miembros fundadores fueron once: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. En 2001 la zona del euro se amplió a 12 Estados miembros, con la incorporación de Grecia. El 1 de enero de 2002 se introdujo la moneda física. Las siguientes ampliaciones de la zona del euro incorporaron a Eslovenia (en 2007), Malta y Chipre (en 2008), Eslovaquia (en 2009), Estonia (en 2011), Letonia (en 2014) y Lituania (en 2015). Por lo tanto, quedan nueve Estados miembros de la UE-28 que no han adoptado aún el euro: Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumanía y Suecia. Hay dos casos singulares: tanto Dinamarca como el Reino Unido disponen de cláusulas de exclusión. Pero los siete Estados restantes están obligados a unirse a la zona del euro.

<sup>7</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M.: *El euro en el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004,

En el ámbito fiscal y presupuestario, también se ha apreciado una notable influencia de otras instituciones externas en el diseño de los respectivos planes presupuestarios de los Estados miembros de la UE, tales como la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) -que goza de un estatuto de autonomía para mantener su independencia con respecto a los gobiernos, a los que no tiene que rendir cuentas- e incluso, hasta del Fondo Monetario Internacional (FMI) -uno de los pilares del capitalismo financiero internacional-, y que ha formado parte de la conocida como *troika europea* (o *comunitaria*), un grupo de decisión integrado por las anteriores instituciones.

Esta fuerte influencia se ha puesto de relieve en el transcurso de la Gran Recesión, sobre todo para el conjunto de los países integrantes de la periferia del sur de Europa (además de Grecia, España, Italia y Portugal), que son los que han sufrido las mayores dificultades financieras y económicas como consecuencia de las crisis.

Tales directrices fiscales y presupuestarias han sido dictadas y exigidas a los gobiernos nacionales desde Bruselas, Berlín y Frankfurt am Main, antes que haber sido negociadas y consensuadas. Este es un hecho que se manifiesta con toda nitidez en el caso griego, en donde las autoridades e instituciones comunitarias le han impuesto al actual Gobierno dirigido por ALEXIS TSIPRAS –quien fue elegido en las urnas por la radical posición de su partido, SYRIZA, en contra de la asfixiante política de ajustes y de recortes sociales aplicada durante estos años de crisis–, un severo programa de ajuste fiscal que va a provocar el aumento del desempleo, de la pobreza y del endeudamiento público en el país heleno en los próximos años, a cambio de proporcionarle financiación mediante tres programas sucesivos de «rescate financiero».

En realidad, Grecia, que apenas representa algo más del 2% de la economía europea, ha sido utilizada como una especie de cobaya en el «laboratorio de la austeridad» –empleando la expresión utilizada por el economista y periodista JOAQUÍN ESTEFANÍA (2015)–, en la medida en que su política económica le ha sido «impuesta desde las instituciones y los líderes comunitarios». De una forma resumida, los principales resultados alcanzados hasta ahora en Grecia por esta política de «austeridad expansiva» han sido los siguientes:

«Tres rescates después, por valor de más de 300.000 millones de euros, la situación es la siguiente: caída del PIB del 25% en cinco años, un paro que supera el 25% de la población activa y el 60% de los jóvenes; reducción media de las pensiones del 48% y del empleo del sector público del 30%; disminución del gasto familiar superior al 30% y una economía sumergida cercana al 35% del total; y una deuda pública del 180% del PIB, a la que el FMI pronostica un incremento de 20 puntos más a corto plazo. Este es el

resumen de las políticas de “austeridad expansiva” implantadas desde Bruselas y hegemonizadas por la “ideología alemana”». <sup>8</sup>

Por lo tanto, la política de «austeridad expansiva», como puede comprobarse, ha resultado ser un clamoroso fracaso (salvo para los bancos acreedores), en la medida en que lejos de haberse detenido el deterioro económico, éste fue largamente ampliado, con sus secuelas del aumento del paro y de la pobreza.

Y ello ha provocado además un fuerte deterioro del ideal europeo de progreso y prosperidad, no solo en los griegos, sino en el resto de los ciudadanos de Europa:

«El desgaste del ideal europeo llega porque se ha fallado a los ciudadanos en los objetivos de crear prosperidad y empleo. Los helenos no responsabilizan de ello solo al actual Gobierno y a los anteriores, sino a la política económica impuesta desde las instituciones y los líderes comunitarios. Esos ciudadanos se han sentido cobayas del principal laboratorio europeo de la austeridad expansiva, ese atroz invento, desde 2010. Tales medidas no han frenado la decadencia sino todo lo contrario. Y han aumentado la deuda hasta extremos impagables, so pena de que se pretendan dedicar a su cumplimiento porcentajes superiores a los de capítulos presupuestarios como la educación y la sanidad pública».<sup>9</sup>

Finalizamos esta reflexión con un último apunte crítico: a pesar de los enormes avances científicos y tecnológicos de la humanidad en todos los ámbitos, la política económica parece impotente para resolver los graves problemas sociales cotidianos, y para paliar sus repercusiones sobre la pérdida del bienestar que padece una gran mayoría de los ciudadanos, en las sociedades capitalistas contemporáneas del siglo XXI.

Parece surgir una brecha creciente entre los desarrollos de las teorías económicas y las posibilidades efectivas de mejorar las condiciones de vida y supervivencia de las personas; o tal vez todo ello sea debido precisamente, como sintetiza BUNGE (1982), a la propia crisis de la economía política:

«La economía política está en crisis. Dispone de más datos que nunca, y jamás se ha usado métodos matemáticos tan poderosos en las ciencias sociales como los que emplean los economistas. Pero apenas hay ideas nuevas en este campo, por lo cual el abismo que separa a la teoría de la realidad, que cambia día a día vertiginosamente, se ensancha progresivamente. Las teorías económicas no resuelven los problemas más

---

<sup>8</sup> ESTEFANÍA, J.: “Laboratorio de austeridad”, en Diario EL PAÍS, Opinión, lunes 21 de septiembre de 2015.

Enlace web: [http://economia.elpais.com/economia/2015/09/20/actualidad/1442768087\\_101428.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/09/20/actualidad/1442768087_101428.html)

<sup>9</sup> ESTEFANÍA, J.: *Ibíd.*

urgentes del día ni predican sino a cortísimo plazo. Por consiguiente las políticas económicas son a menudo impotentes y en ocasiones contraproducentes».<sup>10</sup>

Ante los fracasos de la política económica, la única salida posible es aplicar con rigor el método científico, examinando de modo crítico todas las premisas de nuestras construcciones mentales, y verificando nuestras teorías y los modelos con la realidad que pretenden conocer y transformar, como dice BUNGE (1982):

«Sugiero que la actitud científica que debemos adoptar cada vez que fracasa una política o un plan no es pedir otra prórroga (o sea, el tiempo necesario para que sufran otros millones de gentes), o echarles la culpa a los choques exógenos (políticos y culturales). La actitud científica es examinar críticamente las premisas teóricas, empíricas y axiológicas de la política en cuestión. En particular debemos averiguar cuán bien o cuán mal nuestras teorías y nuestros modelos se ajustan a los datos; debemos preguntarnos si los propios datos son relevantes o suficientes; y debemos empeñarnos en construir teorías y modelos mejores, así como en recolectar datos de tipos nuevos (p. ej. referentes a la calidad de la vida y a la emancipación femenina), que eventualmente puedan servir para diseñar políticas perfeccionadas. Enfrentemos, pues, el problema de poner a prueba las teorías y los modelos de la economía política».<sup>11</sup>

## 2. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. EN PARTICULAR, LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA Y LA DISCIPLINA FISCAL

### 2.1. Una breve clasificación de los instrumentos de política económica

Los programas de política económica suelen mostrar una combinación de políticas específicas, de muy diverso alcance.

Las *políticas instrumentales* son las utilizadas por los gobiernos para tratar de influir de un modo determinado sobre el conjunto de la economía, y entre las que se encuentran la política fiscal y presupuestaria, la política monetaria y financiera, la política de comercio internacional, la política de rentas, la política cambiaria, la política laboral, etc.

Otro conjunto está integrado por las *políticas sectoriales*, que son aquellas destinadas a intervenir o regular la situación de un determinado ámbito de la actividad económica o productiva, como podrían ser la política industrial, la

<sup>10</sup> BUNGE, M.: *¿Quo vadis?*, en *Economía y filosofía*, op. cit., cap. 9, p. 106.

<sup>11</sup> BUNGE, M.: *El monetarismo*, en *Economía y filosofía*, op. cit., cap. 6, p. 72-73.



política agraria, la política de infraestructuras, la política energética, la política de vivienda, la política turística, la política de comercio interior, etc.

También se distingue entre las *políticas coyunturales*, que requieren de un seguimiento muy estrecho del desenvolvimiento de la actividad económica a muy corto plazo por parte del gobierno, al objeto de aplicar las medidas correctoras ante la presencia de ciertos desequilibrios inmediatos.

Y las *políticas estructurales*, que implican una serie de reformas integrales de determinadas estructuras económicas como, por ejemplo, las políticas de reconversión industrial, orientadas a canalizar los recursos económicos humanos y productivos desde unos sectores económicos en declive, hacia nuevos sectores más dinámicos y avanzados. O las reformas laborales, tendentes a facilitar la devaluación salarial, el descuelgue de los convenios colectivos, o el ajuste en el empleo mediante la introducción de figuras contractuales precarias (temporales, a tiempo parcial). O las reformas fiscales, que difícilmente se escoran hacia el lado de la progresividad fiscal. O las reformas bancarias y financieras, en las que además de prometerse como casi siempre la mayor transparencia y competencia en el sector (aunque casi siempre se termina registrando una mayor concentración bancaria), resulta difícil que el Estado no tenga que acabar asumiendo algún tipo de programa de rescate, derivado de las deudas privadas del eficiente sistema bancario y crediticio. O la liberalización del comercio. O la privatización de las empresas públicas. O la reforma de la administración pública, al objeto de aumentar la “flexibilidad” en el entorno de la función pública. O la propia desregulación y desreglamentación, etc.

También se distingue entre las *políticas de gestión de la demanda*, al estar dirigidas a regular a las componentes del gasto agregado (consumo, inversión, exportaciones netas, gasto público, impuestos), para conseguir determinados objetivos finales (crecimiento, empleo, estabilidad de precios...). La tradición keynesiana era muy partidaria de emplear estas herramientas, con fines de estabilización macroeconómica.

Y las *políticas de oferta* -entre las que se encuentran algunas de las anteriores políticas de reformas estructurales, como las reformas fiscales y laborales-, que están destinadas a facilitar la acumulación rentable del capital, con todo tipo de iniciativas: recorte de impuestos, recortes de salarios, subvenciones a la inversión, desgravaciones fiscales a la exportación, etc.

Dentro de este esquema de las políticas de oferta, tendría cabida el decálogo establecido en el «consenso de Washington», que contempla un conjunto de reformas orientadas al mercado, abarcando a la liberalización del comercio, la estabilización macroeconómica, y la desregulación pública. Tales medidas fueron impuestas por el FMI y el Banco Mundial en un principio, a las naciones en vías de desarrollo en situación de crisis; pero con posterioridad determinados aspectos también han sido exigidos a algunas economías avanzadas.

Podemos repasar el decálogo de objetivos del «consenso», a partir del propio BANCO MUNDIAL (2001):

«En los años ochenta y noventa, muchos de los países en desarrollo procedieron a introducir reformas que armonizaran con las leyes del mercado... A raíz de este proceso de reforma, el panorama económico se ha transformado profundamente...

La participación del Estado en la actividad económica se ha reducido. Ha aumentado el acceso del comercio internacional y de las corrientes de capital a los mercados nacionales. Se han revisado los regímenes impositivos y, en general, el mercado, y no el Estado, es el que determina los precios, la producción y la asignación de recursos. Muchas de estas reformas, aunque no todas, reflejan los principios del llamado consenso de Washington, en el que se establecieron 10 objetivos prioritarios en materias de políticas, que muchos países adoptaron en distintas combinaciones:

- Disciplina fiscal.
- Reorientación del gasto público para aumentar las inversiones en educación, salud e infraestructura.
- Reforma fiscal: ampliación del número de contribuyentes y reducción de las tasas de impuestos marginales.
- Tasas de interés determinadas por el mercado y positivas (pero moderadas) en cifras reales.
- Tipos de cambio competitivos.
- Liberalización del comercio: eliminación de las restricciones cuantitativas y establecimiento de aranceles uniformes y bajos.
- Apertura a la inversión extranjera directa.
- Privatización de las empresas estatales.
- Desreglamentación: eliminación de los reglamentos que obstaculizan el acceso a los mercados o limitan la competencia, salvo los que estén justificados por razones de seguridad y de protección del medio ambiente y de los consumidores, y supervisión de las instituciones financieras.
- Garantías jurídicas de los derechos de propiedad».<sup>12</sup>

También se habla de la *política macroeconómica* del gobierno, que estaría centrada en la supervisión y manejo de los grandes agregados de la economía (producción, renta...), y de la *política microeconómica*, que estaría dirigida a influir en los procesos de tomas de decisiones individuales de los agentes económicos (como por ejemplo, con medidas como la deducción fiscal por

<sup>12</sup> BANCO MUNDIAL:  *Mercados más eficientes para los pobres*, en *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Mundi-Prensa, Madrid, 2001, Parte II: Oportunidad, cap. 4, p. 62-63.

adquisición de la vivienda habitual, ahora en desuso).

En este último capítulo vamos a centrarnos en el análisis de las dos políticas instrumentales más relevantes, y de su puesta en acción en la etapa más reciente que arranca con la Gran Recesión: la política monetaria, que actualmente está siendo gestionada por el Banco Central Europeo en el ámbito de la zona del euro. Y la política fiscal y presupuestaria, que aún continúa bajo el control directo de los gobiernos de sus Estados miembros, si bien es cierto que cada vez disponen de una autonomía más limitada en su gestión, a causa de los propios compromisos derivados de la pertenencia a la zona del euro, a la mayor coordinación de las políticas macroeconómicas acordadas con los demás socios, y a una orientación de la política fiscal basada en el principio de austeridad.

## 2.2. Los objetivos macroeconómicos

La mayoría de los autores suelen estar de acuerdo en establecer como objetivos macroeconómicos centrales de la política económica al logro del *crecimiento económico*, del *pleno empleo*, y de la *estabilidad de los precios*.

En este sentido, podemos seguir la exposición de PAUL A. SAMUELSON y WILLIAM D. NORDHAUS (2005), en nombre de todos ellos:

«Los objetivos de la política macroeconómica son:

1. Un alto y creciente nivel de producción nacional
2. Empleo alto con desempleo bajo
3. Un nivel de precios estable o lentamente creciente».<sup>13</sup>

Pero en este apartado también tenemos que realizar algunas objeciones críticas y sugerencias.

### 2.2.1. Distribución equitativa

Resulta bastante significativo que no aparezca en la lista anterior el objetivo de una *distribución equitativa del ingreso, de la riqueza, o de la propiedad*. Si bien en algunos textos y manuales de referencia sí aparece mencionado este asunto como objetivo de la política macroeconómica, también es cierto ha desaparecido del listado en una gran mayoría de ellos en un tiempo relativamente reciente, tal vez debido a la posición dominante de la ideología neoliberal en la academia.

Como sintetiza ESTEFANÍA (2014):

<sup>13</sup> SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D.: *Panorama general de la macroeconomía*, en *Economía. Decimotava edición*, McGraw-Hill / Interamericana de España, Madrid, 2006, Parte cinco: Macroeconomía: Crecimiento económico y ciclos económicos, cap. 20, p. 398.

«La desigualdad salió por la ventana de los análisis de los científicos sociales y ha vuelto por la puerta grande. Si se repasan bastantes de los manuales de Economía de las últimas tres décadas, en ellos las cuestiones relacionadas con la extrema riqueza y la extrema pobreza o no están, o figuran tan sólo en las páginas colaterales, aquellas que se saltan los estudiantes cuando han de examinarse porque saben que no se las van a preguntar».<sup>14</sup>

En realidad, compartimos el criterio de TORRES (2005) de que este olvido de la *distribución equitativa* representa una «posición inaceptable»:

«Algunas corrientes de pensamiento económico con gran influencia en los últimos años entienden que los asuntos relativos a la equidad no son propios de la Economía y por eso soslayan los problemas que tienen que ver con los resultados distributivos de la actividad económica. Si la Economía es la ciencia que trata de conocer y actuar sobre la condiciones del bienestar, ¿cómo dejar de lado las condiciones en que se esté produciendo la distribución de la renta y de la riqueza?

De hecho, el problema de lograr una distribución de la renta y de la riqueza lo más equitativa posible fue siempre uno de los cuatro grandes asuntos centrales del análisis y la política macroeconómica, aunque haya sido dejado al margen en la última etapa histórica de influencia neoliberal».<sup>15</sup>

Algunos economistas no podemos quedarnos impávidos viendo cómo aumentan las desigualdades económicas a unos niveles extremos, sin denunciarla y sin proponer medidas de redistribución, con tantas carencias y necesidades humanas que quedan por atender. Como viene subrayando OXFAM (2015), la riqueza extrema y la desigualdad han alcanzado unos niveles diferenciales jamás registrados con antelación:

«Durante los últimos treinta años la desigualdad ha crecido dramáticamente en muchos países. En EE.UU., la proporción de la renta nacional que corresponde al 1% más rico de la población se ha duplicado desde 1980, del 10 al 20%. El 0,01% más rico, lo ha cuadruplicado hasta niveles nunca antes registrados. A nivel global, el 1% de la población mundial (60 millones de personas) y, especialmente el grupo selecto del 0,01% (600.000 personas - hay alrededor de 1.200 multimillonarios en el mundo), han incrementado su fortuna frenéticamente durante las últimas tres décadas. Esto no se limita a EE.UU. o a los países ricos. En el Reino

<sup>14</sup> ESTEFANÍA, J.: «La curva del Gran Gatsby», en *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica: reflexiones sobre España*, OXFAM INTERMÓN, Anexo, 20 de enero 2014, p. 6.

<sup>15</sup> TORRES LÓPEZ, J.: *Problemas macroeconómicos. Naturaleza y medición*, en *Economía política*, Pirámide, Madrid, 3ª ed., 2005, Parte tercera: Macroeconomía, cap. 9, p. 188.

Unido la desigualdad está regresando aceleradamente a niveles no recordados desde la época de Charles Dickens. En China, el 10% más rico de la población acumula casi el 60% de las rentas. Los niveles de desigualdad chinos son similares a los de Sudáfrica, que es, actualmente, el país con más desigualdad en el mundo, mucha más que en la última etapa del apartheid. Incluso en muchos de los países más pobres la desigualdad ha crecido velozmente.

Globalmente, las rentas del 1% más rico han aumentado un 60% en veinte años, y el crecimiento de las rentas del 0,01% ha sido incluso superior.

A raíz de la crisis financiera, el proceso se ha acelerado y el 1% más rico del mundo ha aumentado todavía más sus rentas. El mercado de bienes de lujo ha registrado un crecimiento anual de doble dígito desde que se desató el fenómeno...

El FMI ha reconocido que la desigualdad es peligrosa y discriminatoria, y que es capaz de generar violencia y disturbios civiles. Las encuestas muestran que la población de varios países está cada vez más preocupada por dicho problema, y que lo comparten personas de todo el abanico político».<sup>16</sup>

Pero reducir las desigualdades económicas extremas no es tan sólo un objetivo vinculado a la *justicia* o a la *equidad*: así, por ejemplo, con la cuarta parte de las ganancias obtenidas en 2012 por los 100 ultrarricos del mundo, se podría financiar el programa destinado a eliminar la pobreza en el planeta, como indica OXFAM (2015).

También está vinculado a la *eficiencia*, porque la desigualdad no es rentable a largo plazo: la concentración de la riqueza en pocas manos es tan perjudicial como ineficiente, al deprimir a la demanda efectiva y al crecimiento económico:

«Hay un creciente consenso que apunta al hecho de que, si bien un cierto grado de desigualdad puede beneficiar el crecimiento incentivando los inversores de riesgo y la innovación, los niveles de desigualdad existentes son económicamente perjudiciales e ineficientes. Limitan la cantidad global de crecimiento y, al mismo tiempo, el crecimiento no beneficia a la mayoría. La consolidación de tanta riqueza y de capital en pocas manos es ineficiente porque deprime la demanda, un punto popularizado por Henry Ford y, más recientemente, por el multimillonario Nick Hanauer en su muy discutida “TED talk”.

---

<sup>16</sup> OXFAM INTERMÓN: *El coste de la desigualdad: cómo la riqueza y las rentas extremas nos perjudican a todos*, Ref: 02/2013, Enero de 2013, p. 1-2.

Sencillamente, hay un límite al número de yates de lujo que una persona podría desear o poseer. Los salarios en muchos países apenas han aumentado en términos reales durante varios años, y la mayoría de los beneficios han sido para el capital. Si este dinero se repartiese más equitativamente entre toda la población, habría más gente con un mayor poder adquisitivo, que a su vez impulsaría el crecimiento y reduciría la desigualdad. Los 100 multimillonarios más ricos del mundo añadieron 240.000 millones de dólares a su riqueza en 2012 -suficientes para poner fin a la pobreza mundial cuatro veces. Como consecuencia, en los países más igualitarios el crecimiento armónico es mucho más eficaz en la reducción de la pobreza».<sup>17</sup>

España tampoco ha podido escapar a esta perversa dinámica, en donde los intereses de las *élites*, una minoría económicamente muy poderosa y que vive en un mundo completamente diferente al nuestro, se han impuesto sobre los intereses del conjunto de la población, de todos los ciudadanos que luchan día a día por poder continuar viviendo dignamente:

«La crisis económica, financiera, política y social que padece España hoy tiene buena parte de su origen precisamente en esas dinámicas perniciosas donde el interés público y los procesos democráticos han sido secuestrados por los intereses de una minoría, mientras la ciudadanía permanecía mayoritariamente al margen de la situación, renunciando a vigilar la acción del poder frente a sus derechos. Las medidas adoptadas desde 2010 para hacer frente a la crisis responden también a la misma inercia de abandono del interés público, y a pesar de que en los últimos años, parte de la ciudadanía se ha movilizado para defender sus derechos, el clima de desafección política y la falta de confianza institucional han ido en aumento...

Mientras la mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo, en España, la riqueza de las 20 personas más ricas (77.000 millones de euros) es equivalente a la renta del 20% de las personas más pobres...

Entre 1988 y 2008 el coeficiente de Gini aumentó en 58 países. Así, mientras en Estados Unidos, el 1% más rico ha acumulado el 95% del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más; y la tendencia ha sido la misma en España. El coeficiente de Gini en España ascendió a 0,34 en 2011 y a 0,35 en 2012 –el mayor valor desde que comenzaron los registros– colocando a España en el segundo país más desigual de Europa, sólo por detrás de Letonia. De hecho, antes de la crisis el 20% de los españoles más ricos

<sup>17</sup> OXFAM INTERMÓN: *El coste de la desigualdad: cómo la riqueza y las rentas extremas nos perjudican a todos*, op. cit., p. 2.



ganaba 5,3 veces más que el 20% más pobre; pero en 2011, esta cifra había aumentado a 7,5 veces. Si la tendencia continúa, para 2025 el 20% de los españoles más ricos podrían ganar en promedio 18 veces más que el 20% más pobre».<sup>18</sup>

Es muy importante que los países del mundo se concentren ahora en la equidad, en tratar de asegurar que todas las personas puedan compartir los resultados del crecimiento económico. La equidad es «una obligación moral», como nos recuerda JOSEPH E. STIGLITZ (2006):

«La equidad es una obligación moral; pero también es necesaria para que se produzca un crecimiento sostenido. El recurso más importante de un país es la gente y si una parte amplia de su población no vive de acuerdo con su potencial –como consecuencia de la falta de acceso a la educación o porque sufre los efectos de por vida de la malnutrición infantil- el país no será capaz de vivir según sus capacidades. Los países que no invierten generosamente en educación encuentran dificultades a la hora de atraer inversiones extranjeras para negocios que dependen de trabajadores cualificados –y en la actualidad cada vez son más los negocios que dependen en parte del trabajo cualificado-. Por otra parte, índices elevados de desigualdad, sobre todo como consecuencia del desempleo, pueden derivar en descontento social; es probable que aumente la criminalidad y se genere un clima que no sea atractivo para los negocios».<sup>19</sup>

### **2.2.2 Desarrollo económico, desarrollo humano y sostenible, y eliminación de la pobreza**

También consideramos que el *desarrollo económico* tiene que ser un objetivo central en toda política macroeconómica. Este es un objetivo que va mucho más allá de la problemática específica del crecimiento económico, centrada en los meros aspectos cuantitativos o técnicos de la producción, en las capacidades productivas de la economía a largo plazo, y en la utilización eficiente de los factores de producción; pero no en el *bienestar humano*, como nos advierte el PNUD (2000):

«El crecimiento económico es un medio para el bienestar humano y para la ampliación de las libertades fundamentales. No es un fin en sí mismo, con valor intrínseco. Los fines son la realización de los derechos humanos y el

<sup>18</sup> OXFAM INTERMÓN: *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica: reflexiones sobre España*, Anexo, 20 de enero 2014, p. 2.

<sup>19</sup> STIGLITZ, J. E.: *La promesa del desarrollo*, en *Cómo hacer que la globalización funcione*, Taurus, Madrid, 2006, cap. 2, p. 76-77. Primera publicación: *Making globalization work*, W. W. Norton & Co., New York, 2006.

fomento del desarrollo humano».<sup>20</sup>

En la actualidad, los enfoques recientes del *desarrollo económico* están centrados en las personas, antes que en la actividad productiva y en los factores de producción; así como en las relaciones del hombre con la naturaleza que le sustenta, centrados en la problemática de la *sostenibilidad*. De tal modo que el énfasis teórico ha pasado desde el crecimiento cuantitativo hacia el estudio tanto del desarrollo *humano*, como del desarrollo *sostenible*.

Este cambio operado en la teoría del desarrollo lo contempla con rigor DAVID THROSBY (2001), quien además resalta la importancia de la redistribución como un elemento central en todo proceso de desarrollo:

«A mediados del siglo XX, la teoría del desarrollo económico, tal y como lo entendían los economistas, todavía equiparaba crecimiento con progreso material. Así, Simon Kuznets escribió en 1966 que «identificamos el crecimiento económico de las naciones como un aumento sostenido del producto per cápita o por trabajador». Gradualmente, sin embargo, esta perspectiva restringida de lo que comprende el progreso en el mundo en desarrollo ha sido sustituida por un concepto de desarrollo que refleja una gama más amplia de necesidades de la sociedad, y sus aspiraciones de mejor nivel de vida. El término «desarrollo» en este sentido más general incluye ciertamente una mejora en el bienestar material, pero también cambios en una serie de indicadores sociales, como los niveles nutricionales de la población, la situación sanitaria, los niveles de alfabetización, la participación educativa, los criterios de provisión de servicios públicos o de bienestar y una serie de características inmateriales que caen bajo el encabezamiento de «calidad de vida», incluidos indicadores medioambientales como la calidad del aire y del agua. Además, el hecho de que las simples medidas per cápita, tomadas en una población completa, ocultan desigualdades en la distribución de la renta y de la riqueza, es algo ampliamente reconocido, así como la importancia de la redistribución como elemento del proceso de desarrollo. En general, la teoría del desarrollo utilizada actualmente en economía ha incluido estas interpretaciones más amplias».<sup>21</sup>

El *enfoque del desarrollo humano* se ocupa del análisis de las condiciones de vida y de bienestar material de las personas, y fundamentalmente de aquellas que posibilitan su independencia económica, su salud y sus conocimientos a lo

<sup>20</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): *Derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza*, en *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Mundi-Prensa, Madrid, 2000, cap. 4, p. 80.

<sup>21</sup> THROSBY, D.: *La cultura en el desarrollo económico*, en *Economía y cultura*, Cambridge University Press, Madrid, 2001, cap. 4, p. 78-79. Primera publicación: *Economics and culture*, Cambridge University Press, Cambridge; New York; 2001.

largo de sus vidas, bajo un entorno de libertad. Y parte de la concepción originaria del paquistaní MAHBUB UL-HAQ (1990), quien considera que la fuente de la riqueza está en la gente, no en los medios de producción:

«La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera».<sup>22</sup>

El interés por conocer las diversas aristas del *desarrollo humano* ha estado impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que está llevando a cabo una labor encomiable en la difusión de las condiciones de vida de los seres humanos en todo el mundo, mediante la publicación anual de su *Informe sobre Desarrollo Humano* (cuyo primer número se publicó en 1990; además de más de 600 publicaciones relacionadas con este asunto a nivel regional).

Y entre los economistas que han contribuido a este proyecto se encuentra AMARTYA SEN, quien establece una definición del desarrollo en donde lo más relevante no es la riqueza económica, sino la riqueza de la vida humana:

«El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma».<sup>23</sup>

En definitiva, antes de preocuparse por las condiciones de crecimiento del PIB, de la riqueza material, de la producción de artículos de consumo o de lujo, o de las decisiones de inversión, el verdadero centro de interés de la política macroeconómica tiene que estar en las *personas* y en las oportunidades que les posibiliten mejorar sus *condiciones de vida*. Siguiendo la exposición del PNUD (1990):

«El acceso al ingreso puede ser una de las opciones del ser humano, pero no constituye la suma total de su actividad.

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la

<sup>22</sup> UL-HAQ, M.: *Definición y medición del desarrollo humano*, en *Desarrollo humano. Informe 1990*, publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores, Bogotá (Colombia), 1990, cap. 1, p. 31.

<sup>23</sup> SEN, A.: Citado por UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) en *Human Development Reports: Sobre el desarrollo humano*. Enlace web: [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org)

libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.

El desarrollo le permite a los individuos hacer uso de estas opciones. Nadie puede garantizar la felicidad humana y las alternativas individuales son algo muy personal. Sin embargo, el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses.

Por lo tanto, el desarrollo humano se refiere más a la formación de capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos. También tiene que ver con el uso de estas capacidades, ya sea en el trabajo, el descanso o las actividades políticas y culturales. Y si la escala del desarrollo humano no logra equilibrar la formación y utilización de las capacidades humanas, una buena parte del potencial de los individuos se verá frustrada.

La libertad es primordial para el desarrollo humano. Los individuos deben ser libres de ejercer sus opciones en mercados viables y debe dárseles la oportunidad de expresar sus opiniones para configurar su propia estructura política».<sup>24</sup>

Esta última idea es central en el pensamiento económico de SEN (1999), quien defiende con firmeza que «el aumento de la libertad del hombre es tanto el principal objetivo del desarrollo como su medio primordial», y que cada persona ha de estar capacitada y habilitada para poder definir y modelar su propio destino:

«El objetivo del desarrollo está relacionado con la valoración de las libertades reales de que gozan los individuos. Las capacidades individuales dependen fundamentalmente, entre otras cosas, de los sistemas económicos, sociales y políticos. Para crear buenos mecanismos institucionales, hay que considerar el papel instrumental de los distintos tipos de libertad e ir más allá de la importancia fundamental que tiene la libertad general de los individuos.

Los papeles instrumentales de la libertad comprenden varios componentes distintos pero interrelacionados, como los servicios económicos, las libertades políticas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. Estos derechos instrumentales, estas oportunidades y estos derechos económicos tienen poderosas interrelaciones, que pueden ir en diferentes direcciones. Las interconexiones influyen de una manera fundamental en el proceso de

<sup>24</sup> PNUD: *Desarrollo humano. Informe 1990*, op. cit., Resumen, p. 19.

desarrollo. Estas múltiples libertades interconectadas deben ir acompañadas de la creación y el apoyo de multitud de instituciones, entre las cuales se encuentran los sistemas democráticos, los mecanismos jurídicos, las estructuras de mercado, los sistemas de educación y de sanidad, los medios de comunicación, etc. Las instituciones pueden basarse en iniciativas privadas, así como en sistemas públicos y estructuras más mixtas, como organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación.

Los fines y los medios del desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El Estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas. Su papel es ayudar, no proporcionar algo ya acabado». <sup>25</sup>

Vinculado al mismo objeto de estudio del *desarrollo humano* (la vida de las personas), ha surgido también recientemente un nuevo campo de investigación sobre el bienestar conocido como la «ciencia de la felicidad», al que además de la economía, también le han sumado una atención cada vez mayor la psicología y la filosofía, según el criterio del economista escocés ANGUS DEATON.<sup>26</sup>

«La nueva investigación sobre el bienestar no menosprecia este tradicional enfoque económico, pero aporta una perspectiva y un modo de pensar diferentes sobre lo que de verdad importa. Nos ayuda, por tanto, a considerar lo que aguarda a la vida emocional de la gente mientras afronta un futuro enormemente difícil e incierto.

La investigación sobre el bienestar pregunta acerca de las vidas de las personas. Los investigadores inquieran sobre ingresos, sobre empleos y sobre lo que la gente hace. Además, las encuestas preguntan a la gente sobre cómo piensa que le van las cosas -lo que sirve para valorar la satisfacción vital- y también sobre su vida emocional. Hay diversos modos de preguntar por las emociones, pero una de ellas -la que utiliza Gallup en sus encuestas- consiste en preguntar a una persona sobre sus experiencias del día anterior: si sintió mucha felicidad, o tristeza, o preocupación, o estrés, o cólera. Resulta que todas estas dimensiones de nuestra vida son distintas. Alguien puede decir que su vida va muy bien, pero que ayer

<sup>25</sup> SEN, A.: *Los fines y los medios del desarrollo*, en *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, cap. 2, p. 74-75. Primera publicación: *Development as freedom*, Knopf, New York, 1999.

<sup>26</sup> ANGUS DEATON es Premio Nobel en Ciencias Económicas 2015, «por su análisis del consumo, la pobreza y el bienestar». Enlace web: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2015/deaton-facts.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2015/deaton-facts.html)

estaba triste: tal vez ha conseguido un ascenso, pero está llorando la pérdida de un ser querido. Otro puede estar en paro, tener malas perspectivas laborales, y decir que su vida va fatal, pero informar de que ayer se lo pasó genial con sus amigos. Las vidas emocionales son complejas, y la nueva investigación intenta tener en cuenta todas estas dimensiones. Es algo muy útil cuando pensamos en los efectos que la austeridad tiene en la vida de las personas».<sup>27</sup>

El *enfoque del desarrollo sostenible* aparece vinculado al Informe *Nuestro futuro común* (también conocido como Informe Brundtland), en donde se utilizó por vez primera la propia noción de *desarrollo sostenible* con el propósito de replantear críticamente las políticas de crecimiento económico convencionales, y resaltando las exigencias que nos imponen tanto las restricciones ecológicas –que nos obligan a tener que conservar a nuestro planeta en las mejores condiciones posibles, si queremos que lo puedan disfrutar las generaciones futuras–, como los criterios éticos, que nos tienen que hacer reflexionar en relación con la deriva del actual patrón consumista y despilfarrador de las economías capitalistas.

En concreto, en dicho Informe se sostiene que «el desarrollo no sólo implica crecimiento»:

«Requiere un cambio en el contenido del crecimiento de manera que sea menor su consumo de materiales y de energía y más equitativos sus efectos. Este cambio es necesario en todos los países como parte de un conjunto de medidas destinadas a mantener las existencias del capital ecológico, mejorar la distribución de los ingresos y reducir el grado de vulnerabilidad a las crisis económicas...

El desarrollo económico y el desarrollo social pueden y deben fortalecerse mutuamente. El dinero que se emplea en la educación y la salud puede aumentar la productividad humana. El desarrollo económico puede acelerar el desarrollo social proporcionando oportunidades a los grupos desfavorecidos y difundiendo más rápidamente la educación».<sup>28</sup>

Y en donde también se establece la conocida definición de *desarrollo sostenible*, que asigna una obligación moral a la generación actual, en relación con nuestros descendientes:

«El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones

<sup>27</sup> DEATON, A.: “La vida en tiempos de austeridad”, en Diario EL PAÍS, Opinión, domingo 11 de marzo de 2012. Enlace web: [http://economia.elpais.com/economia/2015/10/12/actualidad/1444648432\\_529363.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/12/actualidad/1444648432_529363.html)

<sup>28</sup> COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO: *Hacia un desarrollo sostenible*, en *Nuestro futuro común*, Alianza, Madrid, 2ª reimpr., 1992, Parte I, cap. 2, p. 77-78.



futuras para satisfacer sus propias necesidades». <sup>29</sup>

Debemos que resaltar que las preocupaciones de los economistas acerca de los *límites del crecimiento* económico ya fueron advertidas previamente. Como por ejemplo, en un Informe al Club de Roma realizado en 1972 por DONELLA H. MEADOWS [et al.]. En una secuela posterior, publicada justo veinte años después por esta científica ambiental estadounidense, junto a DENNIS L. MEADOWS y JØRGEN RANDERS (1992), se sostiene que las tres conclusiones adelantadas en su informe continuaban siendo válidas, aunque debían reforzarse:

«Ahora las hemos dejado establecidas como sigue:

1. La utilización humana de muchos recursos esenciales y la generación de muchos tipos de contaminantes han sobrepasado ya las tasas que son físicamente sostenibles. Sin reducciones significativas en los flujos de materiales y energía, habrá en las décadas venideras una incontrolada disminución *per cápita* de la producción de alimentos, el uso energético y la producción industrial.
2. Esta disminución no es inevitable. Para evitarla son necesarios dos cambios. El primero es una revisión global de las políticas y prácticas que perpetúan el crecimiento del consumo material y de la población. El segundo es un incremento rápido y drástico de la eficiencia con la cual se utilizan los materiales y las energías.
3. Una sociedad sostenible es aún técnica y económicamente posible. Podría ser mucho más deseable que una sociedad que intenta resolver sus problemas por la constante expansión. La transición hacia una sociedad sostenible requiere un cuidadoso equilibrio entre objetivos a largo y corto plazo, y un énfasis mayor en la suficiencia, equidad y calidad de vida, que en la cantidad de la producción. Exige más que la productividad y más que la tecnología; requiere también madurez, compasión y sabiduría.

Estas conclusiones constituyen una advertencia condicional, no una mera predicción. Ofrecen una elección de vida, no una sentencia de muerte». <sup>30</sup>

El cambio climático, el agotamiento de recursos no renovables (petróleo), la sobreexplotación de recursos naturales renovables (bancos de peces, bosques –

<sup>29</sup> COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO: *Hacia un desarrollo sostenible*, en *Nuestro futuro común*, op. cit., Parte I, cap. 2, p. 67.

<sup>30</sup> MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L. y RANDERS, J.: *Más allá de los límites del crecimiento*, El País-Aguilar, Madrid, 1992, Introducción, p. 23. Primera publicación: *Beyond the limits: confronting global collapse, envisioning a sustainable future*, Chelsea Green Pub., Post Mills (Vermont), 1992.

particularmente, en la Amazonia—), la contaminación (del suelo, del agua, de la atmósfera), la erosión y la degradación del suelo, la falta de agua en amplias extensiones territoriales del planeta a causa de la desertización, la pérdida acelerada de la biodiversidad, el aumento progresivo de residuos difíciles de gestionar (cementeros nucleares), o el despilfarro de materiales y de energía, entre otros muchos aspectos vinculados a la sostenibilidad, son elementos que confirman que este patrón de crecimiento económico es insostenible, y que nosotros tenemos que adoptar las medidas correctoras ahora (no mañana) para evitar que, finalmente, nos sean impuestas de golpe por la naturaleza.

En esta misma línea de advertencia de las consecuencias de una crisis próxima en la que la humanidad se juega su propia supervivencia, derivada de nuestra actual forma de abordar los problemas, NICHOLAS GEORGESCU-ROEGEN, KENNETH EWART BOULDING y HERMAN E. DALY (1973) también apelaron a la responsabilidad humana para cambiar el curso de este destino:

«La evolución de nuestra morada en la tierra se aproxima a una crisis de cuya resolución puede depender la supervivencia de la humanidad; una crisis cuyas dimensiones se muestran en las actuales tasas de expansión demográfica, el galopante crecimiento industrial y la contaminación ambiental, con su séquito de hambre, guerra y colapso biológico.

Esta evolución, sin embargo, no ha estado determinada únicamente por las inexorables leyes de la naturaleza, sino por la voluntad humana que actúa dentro de esa naturaleza. El hombre ha configurado su destino a través de una historia de decisiones, de las cuales es responsable, pero puede cambiar el curso de ese destino a través de nuevas decisiones conscientes, de un nuevo impulso de la voluntad».<sup>31</sup>

Esto nos lleva al siguiente objetivo prioritario de la política económica: reducir la *pobreza* en España.

A la vista de los indicadores que vamos a contemplar, resulta imprescindible el impulso de nuevos programas y políticas específicas que estén dirigidas a combatir con firmeza a la lacra de la pobreza (y particularmente, de los intolerables niveles de *pobreza infantil*), que si bien suele mantenerse en una determinada cota estructural más o menos permanente a lo largo del tiempo, con independencia de la coyuntura económica, con el transcurso de la Gran Recesión se ha elevado a unos niveles alarmantes, a causa tanto de la fuerte destrucción del empleo y del aumento del paro -junto al recorte de los salarios-, como de las políticas de ajuste estructural aplicadas al sector público, que se han traducido en

<sup>31</sup> GEORGESCU-ROEGEN, N., BOULDING, K. E. y DALY, H. E.: *Hacia una economía humana*, en *Ensayos bioeconómicos / Nicholas Georgescu-Roegen*, editado por ÓSCAR CARPINTERO; Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007, p. 31.

unos importantes recortes en las diversas partidas incluidas en el gasto social (sanidad, educación, desempleo, dependencia).

Se entiende por «población en riesgo de pobreza o exclusión social» a aquella que al menos se encuentra en alguna de estas tres situaciones: a) en riesgo de pobreza; b) en carencia material severa; y c) en hogares sin empleo o con baja intensidad en el trabajo.

**Tabla 2.1: Indicador AROPE: Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social**

Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020)						
Indicador AROPE: Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social por edad y sexo.						
Porcentaje						
Año de realización de la encuesta:	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos del año:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Ambos sexos</b>						
Total	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2
Menores de 16 años	31,9	32,6	31,6	31,4	31,9	35,4
De 16 a 29 años	23,6	27,8	30,4	33,5	33,0	36,4
De 30 a 44 años	22,9	24,9	26,0	28,0	28,0	30,4
De 45 a 64 años	22,7	24,2	25,8	27,2	28,9	31,0
De 65 y más años	24,9	22,9	21,2	16,5	14,5	12,9
<b>Hombres</b>						
Total	23,8	25,5	26,1	27,3	27,9	29,4
Menores de 16 años	32,6	31,7	30,4	30,9	33,4	35,4
De 16 a 29 años	22,0	26,4	28,8	33,2	33,9	36,8
De 30 a 44 años	22,4	25,6	25,8	28,0	28,6	30,5
De 45 a 64 años	21,6	23,4	25,8	27,0	28,5	30,7
De 65 y más años	22,3	20,2	18,9	16,1	13,8	11,4
<b>Mujeres</b>						
Total	25,6	26,7	27,4	27,2	26,7	28,9
Menores de 16 años	31,2	33,5	32,9	32,0	30,4	35,3
De 16 a 29 años	25,2	29,1	32,0	33,9	32,2	36,0
De 30 a 44 años	23,4	24,2	26,2	28,0	27,5	30,2
De 45 a 64 años	23,7	24,9	25,7	27,4	29,3	31,3
De 65 y más años	27,0	24,9	22,9	16,8	15,0	14,0

FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020), Resultados nacionales. Enlace web: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10005>

Pues bien, según el Indicador AROPE<sup>32</sup>, la población en riesgo de pobreza o exclusión social se ha visto incrementada en España en los últimos años, al pasar de un 24,7% en el año 2009, a un 29,2% en el año 2014 (con un aumento de 4,5 puntos para ambos sexos), con los ingresos correspondientes al año anterior al

<sup>32</sup> El indicador AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusión) combina tres conceptos: el riesgo de pobreza, la carencia material y la baja intensidad en el empleo.

El concepto de riesgo de pobreza y/o exclusión social considera no solo los términos monetarios (nivel de renta) sino que emplea un concepto multidimensional de pobreza y/o exclusión social, incorporando tres componentes: la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, la carencia material severa de bienes y los hogares que presentan muy baja intensidad de trabajo. Las personas se cuentan solo una vez en el caso de estar incluidas en más de un indicador de riesgo de pobreza y/o exclusión social de los mencionados anteriormente. Este indicador no se aplica a las personas de 60 y más años. Vid.: INE, *Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE*. Enlace web:

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&page\\_name=ProductosYServicios/PYSLayout](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&page_name=ProductosYServicios/PYSLayout)

de celebración de la encuesta (vid. *Tabla 2.1*).

El aumento de este Indicador ha sido mayor para los hombres (5,6 puntos) que para las mujeres (3,3 puntos), en ese mismo intervalo temporal.

Por grupos de edad, el colectivo más perjudicado ha sido el de los *menores de 16 años*, cuyo Indicador ha pasado del 31,9% en 2009 (un techo que ya era excesivamente alto) al 35,4% en 2014, siendo el segundo grupo de edad con el indicador más elevado en ese año, tras el colectivo de 16 a 29 años.

En la actualidad, *el 35,4% de los niños residentes en España están en situación de riesgo de pobreza o exclusión social; esto es, más de 1 de cada 3*.

También se ha elevado el riesgo de pobreza o exclusión social entre 2009 y 2014 en los tres grupos observados de *personas en edad de trabajar* (de 16 a 64 años): habiendo aumentado más en el grupo de los trabajadores más jóvenes, de 16 a 29 años (12,8 puntos); seguido del grupo de los trabajadores mayores, de 45 a 64 años (8,3 puntos); y del grupo de 30 a 44 años (7,5 puntos).

La buena noticia del Indicador AROPE es la fuerte disminución observada entre los mayores de 65 años (justamente, de 12 puntos entre 2009 y 2014).

**Tabla 2.2: Riesgo de pobreza, por edad y sexo**

Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020)						
Riesgo de pobreza por edad y sexo. Porcentaje						
Año de realización de la encuesta:	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos del año:	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Ambos sexos</b>						
Total	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
Menores de 16 años	28,9	28,8	27,2	26,9	26,7	30,1
De 16 a 29 años	18,3	21,4	22,3	25,3	24,2	27,6
De 30 a 44 años	18,5	18,8	19,7	21,2	20,7	22,9
De 45 a 64 años	16,0	16,4	17,1	18,0	19,0	21,0
De 65 y más años	23,8	21,8	19,8	14,8	12,7	11,4
<b>Hombres</b>						
Total	19,4	20,1	19,9	20,7	20,9	22,4
Menores de 16 años	29,3	28,0	26,1	26,1	28,3	30,5
De 16 a 29 años	16,8	19,6	20,5	24,3	24,5	26,9
De 30 a 44 años	17,3	18,7	18,8	20,5	20,4	22,6
De 45 a 64 años	16,0	17,0	17,8	18,8	19,4	21,6
De 65 y más años	21,1	19,4	17,5	14,7	12,1	10,0
<b>Mujeres</b>						
Total	21,3	21,3	21,4	20,9	19,9	22,1
Menores de 16 años	28,4	29,6	28,2	27,8	25,0	29,8
De 16 a 29 años	19,8	23,2	24,1	26,3	23,9	28,3
De 30 a 44 años	19,8	18,9	20,6	21,9	21,1	23,2
De 45 a 64 años	16,0	15,7	16,3	17,2	18,5	20,3
De 65 y más años	25,9	23,6	21,6	14,8	13,2	12,5

FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020), Resultados nacionales. Enlace web: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10005>

Veamos los tres subindicadores o componentes del Indicador AROPE. La *Tabla 2.2* muestra la evolución del *riesgo de pobreza*, que mide el porcentaje de

personas cuyos ingresos son inferiores al 60% de la renta mediana disponible (después de transferencias sociales). Los ingresos corresponden al año anterior al de celebración de la encuesta.

En 2014, *el 30,1% de los menores de 16 años residentes en España estaban en situación de riesgo de pobreza*, volviendo a ser de nuevo el colectivo más castigado en términos absolutos, con un aumento de 1,2 puntos con respecto a su posición en 2009.

Aunque en términos relativos, el grupo de 16 a 29 años es el que ha empeorado más su posición en este indicador, al elevarse en 9,3 puntos a lo largo de la crisis, hasta alcanzar al 27,6%; seguido por el colectivo de 45 a 64 años (en 5 puntos), y el de 30 a 44 años (en 4,4 puntos).

La nota muy positiva es que los mayores (de 65 y más años) también han visto mejorada su posición en este indicador, al recortarse el riesgo de pobreza para ambos sexos en 12,4 puntos (al pasar del 23,8% en 2009, al 11,4% en 2014); siendo este recorte un punto adicional mayor en el caso de las mujeres.

**Tabla 2.3: Carencia material severa, por edad y sexo**

**Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020)**

Carencia material severa por edad y sexo.  
Porcentaje

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Ambos sexos</b>						
Total	4,5	4,9	4,5	5,8	6,2	7,1
Menores de 16 años	6,6	7,2	5,2	7,4	8,4	9,6
De 16 a 29 años	5,6	6,3	5,9	7,7	7,4	8,7
De 30 a 44 años	5,1	5,2	4,9	7,0	7,6	7,9
De 45 a 64 años	3,2	4,0	4,1	4,6	5,0	6,9
De 65 y más años	2,3	2,2	2,7	2,9	2,7	2,4
<b>Hombres</b>						
Total	4,6	4,7	4,5	6,2	6,3	7,0
Menores de 16 años	7,7	6,8	5,3	7,6	8,7	9,9
De 16 a 29 años	4,8	5,9	5,4	8,4	6,8	7,7
De 30 a 44 años	5,4	5,0	4,9	7,5	8,0	8,0
De 45 a 64 años	3,2	4,0	4,0	4,5	5,1	7,0
De 65 y más años	1,9	1,7	2,5	2,5	2,5	1,9
<b>Mujeres</b>						
Total	4,4	5,1	4,6	5,5	6,1	7,1
Menores de 16 años	5,5	7,6	5,2	7,2	8,0	9,3
De 16 a 29 años	6,4	6,8	6,5	6,9	8,1	9,8
De 30 a 44 años	4,8	5,4	4,9	6,4	7,3	7,8
De 45 a 64 años	3,2	4,0	4,2	4,6	4,9	6,8
De 65 y más años	2,6	2,7	2,8	3,1	3,0	2,8

FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020), Resultados nacionales. Enlace web: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10005>

Pasando al segundo componente del Indicador AROPE, en la *Tabla 2.3* se muestra la evolución registrada por la *carencia material severa*, que mide la proporción de la población que vive en hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de un listado de nueve.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Los nueve conceptos son: 1 No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año. 2 No puede

La población que vive en hogares con carencia material severa también se ha visto incrementada, al pasar este indicador del 4,5% en 2009, al 7,1% en 2014 (con un aumento de 2,6 puntos para ambos sexos).

Por grupos de edad, el aumento del indicador ha sido mayor para el colectivo de 45 a 64 años (3,7 puntos), mientras que en el colectivo de los menores de 16 años se registró un aumento de 3 puntos porcentuales (eso sí, partiendo del nivel más elevado de todos en 2009: el 6,6%). Los demás grupos de edad también han empeorado su posición, excepto el colectivo de 65 años y más, que prácticamente no se ha visto afectado.

En la actualidad, *el 9,9% de los niños, y el 9,3% de las niñas (menores de 16 años) sufren en España de carencia material severa.*

Otro grupo muy perjudicado por esta dimensión es el de las mujeres jóvenes (de 16 a 29 años), con un índice del 9,8%: esto es, *1 de cada 10 mujeres sufre de carencia material severa en España.*

**Tabla 2.4: Viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo**

**Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020)**

Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años), por edad y sexo (\*).  
Porcentaje

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Ambos sexos</b>						
Total	7,6	10,8	13,4	14,3	15,7	17,1
Menores de 16 años	6,0	9,1	11,4	11,8	13,4	14,2
De 16 a 29 años	7,1	10,3	14,2	15,5	16,9	18,3
De 30 a 44 años	5,9	9,1	11,7	12,1	13,2	14,4
De 45 a 64 años	11,6	14,9	16,4	18,0	19,6	21,6
De 65 y más años	..	..	..	..	..	..
<b>Hombres</b>						
Total	7,2	10,6	12,9	13,8	15,9	17,0
Menores de 16 años	6,0	7,9	10,7	10,9	14,0	14,1
De 16 a 29 años	6,8	10,4	13,6	15,6	18,5	18,3
De 30 a 44 años	6,2	10,4	12,0	12,5	13,6	15,1
De 45 a 64 años	9,8	13,5	15,4	16,4	18,5	20,7
De 65 y más años	..	..	..	..	..	..
<b>Mujeres</b>						
Total	8,0	11,0	13,8	14,8	15,4	17,2
Menores de 16 años	6,0	10,4	12,1	12,7	12,8	14,3
De 16 a 29 años	7,5	10,2	14,8	15,4	15,3	18,3
De 30 a 44 años	5,6	7,8	11,3	11,8	12,7	13,8
De 45 a 64 años	13,3	16,3	17,4	19,6	20,8	22,5
De 65 y más años	..	..	..	..	..	..

(\*): Año anterior a la entrevista.

FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020), Resultados nacionales. Enlace web: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10005>

permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días. 3 No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada. 4 No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros). 5 Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses. 6 No puede permitirse disponer de un automóvil. 7 No puede permitirse disponer de teléfono. 8 No puede permitirse disponer de un televisor. 9 No puede permitirse disponer de una lavadora. Vid.: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014). Resultados definitivos*, op. cit., p. 5 y 6.



Por último, el tercer componente del Indicador AROPE se refiere a las personas de 0 a 59 años de edad que viven en *hogares con muy baja intensidad de trabajo* (esto es, en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% de su potencial total de trabajo, en el año anterior al de la entrevista). Para ello, se calcula el ratio entre los meses en que los miembros del hogar han estado trabajando durante el año de referencia, y el total de meses teóricos que podrían haber trabajado, y se determina si es inferior al 20%.

El total de personas en esta situación se ha incrementado en 9,5 puntos a lo largo del período observado, pasando del 7,6% en 2009 al 17,1% en 2014 (para ambos sexos). La crisis del empleo y el aumento del paro han disparado al alza los datos de este indicador para todos los grupos de edad y sexo, registrándose el mayor incremento (11,2 puntos) en el grupo de 16 a 29 años de edad.

Pasemos ahora a otro indicador del INE, la *tasa de riesgo de pobreza*, que mide el porcentaje de personas cuyos ingresos en el año anterior están por debajo del *umbral de riesgo de pobreza*. Según la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV-2014)<sup>34</sup>, y considerando los ingresos de 2013, dicha tasa se situó en el 22,2% de la población residente en España, aumentando así con respecto al año anterior en 1,8 puntos.

**Tabla 2.5: Población en riesgo de pobreza por edad**

Población en riesgo de pobreza por edad					
Porcentajes					
Año de realización de la encuesta:	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos del año:	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
Menos de 16 años	28,8	27,2	26,9	26,7	30,1
16 y más años	19,2	19,4	19,7	19,2	20,7
De 16 a 64 años	18,6	19,3	20,9	20,8	23,2
65 y más años	21,8	19,8	14,8	12,7	11,4

INE: *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014). Resultados definitivos*, en *Notas de prensa*, 26 de mayo de 2015, p. 2.

Como ya se había observado antes con el Indicador AROPE, también aquí hay que resaltar el incremento (de 3,4 puntos) de la *tasa de riesgo de pobreza* entre los *menores de 16 años*, junto a la disminución (en 1,3 puntos) para los mayores de 65 años. La tasa de riesgo de pobreza para los menores de 16 años alcanzó el 30,1% en 2014, superando en 7,9 puntos a la del total de la población (Vid. *Tabla 2.5*).

La *tasa de riesgo de pobreza* se puede desagregar en función del nivel de formación, el tipo de hogar, en relación con la actividad, o con la nacionalidad, tal como se muestra en la *Gráfica 2.1*, que recoge los datos de la ECV de 2014 (con ingresos del año anterior, 2013).

<sup>34</sup> INE: *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014). Resultados definitivos*, en *Notas de prensa*, 26 de mayo de 2015. Enlace web: <http://www.ine.es/prensa/np908.pdf>

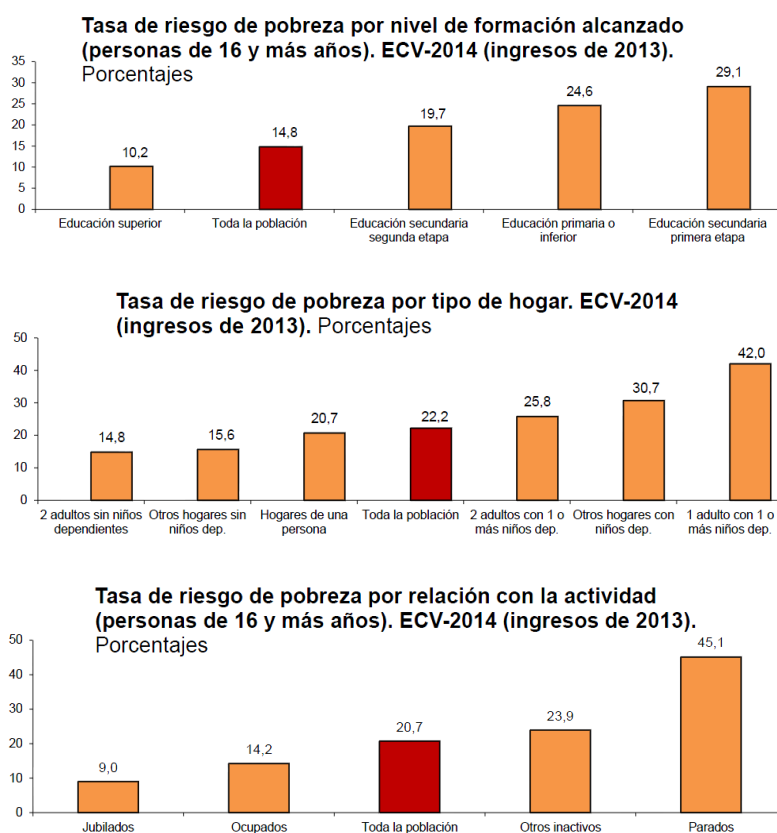
En primer lugar, se comprueba la relevancia de la *formación* (personas de 16 y más años): mientras el 29,1% de la población con un nivel educativo inferior (equivalente a la primera etapa de educación secundaria) estaba en riesgo de pobreza, sólo lo estaba el 10,2% de las personas con un nivel de estudios superior.

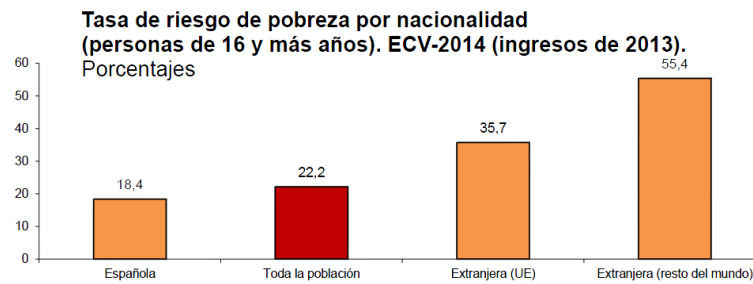
Según el *tipo de hogar*, la mayor tasa de riesgo de pobreza afectaba al 42,0% del total de personas que vivían en hogares formados por un adulto con al menos un hijo dependiente a su cargo, mientras que la menor tasa de riesgo de pobreza (14,8%) se registraba en los hogares formados por dos adultos sin niños dependientes.

Según la *relación con la actividad*, el 45,1% de los parados estaba en riesgo de pobreza en 2014 (más que duplicando su tasa a la del conjunto de la población, con un 20,7%); mientras que sólo lo estaba el 9,0% de los jubilados, y el 14,2% de los ocupados.

Finalmente, y según la nacionalidad, el porcentaje de personas por debajo del umbral de riesgo de pobreza era del 55,4% para los extranjeros de nacionalidad no comunitaria, del 35,7% para los extranjeros de la Unión Europea (UE), y del 18,4% para los españoles.

**Gráfica 2.1: Tasa de riesgo de pobreza, por diversas características**



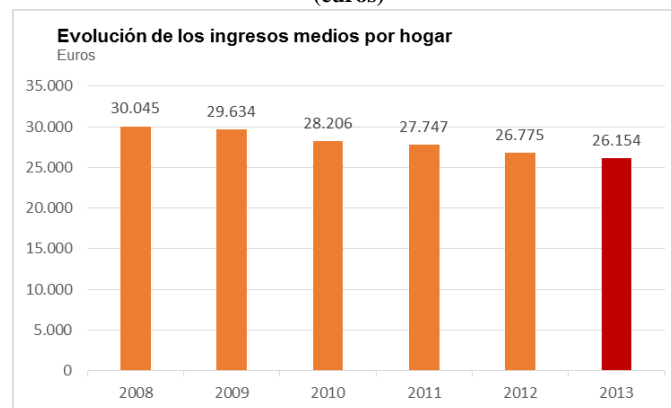


FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014). Resultados definitivos*, en *Notas de prensa*, 26 de mayo de 2015, p. 7 y 8.

Ahora nos centramos en la situación económica de los *hogares*, según los resultados definitivos de la ECV-2014, tanto por la vía de la evolución de los ingresos medios por hogar (sobre los ingresos medios de los hogares durante 2013), como por la vía de las dificultades económicas que atraviesan.

El ingreso medio anual neto por hogar ha mostrado una tendencia descendente en el transcurso de la crisis económica (vid. *Gráfica 2.2*); y se situó en 26.154 euros en 2013, lo que representa una disminución del 2,32% respecto al año anterior.

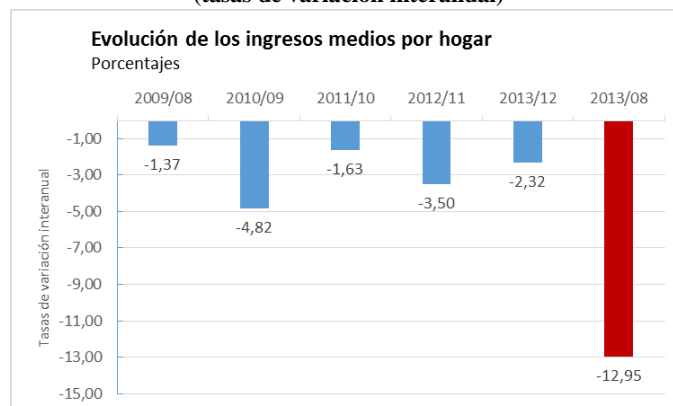
**Gráfica 2.2: Evolución de los ingresos medios por hogar  
(euros)**



FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014). Resultados definitivos*, en *Notas de prensa*, 26 de mayo de 2015, p. 1 (datos de 2009 a 2013); y *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Resultados definitivos. Año 2013*, en *Notas de prensa*, 27 de mayo de 2014, p. 1 (dato de 2008).

El ingreso medio anual neto por hogar en 2013 se ha visto reducido en 3.891 euros con respecto al obtenido en 2008, siendo equivalente a una disminución del 12,95% (vid. *Gráfica 2.3*).

**Gráfica 2.3: Evolución de los ingresos medios por hogar  
(tasas de variación interanual)**



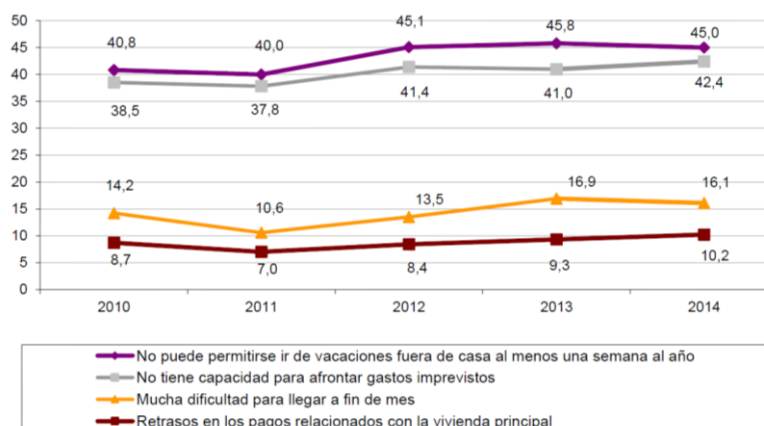
FUENTE: *Elaboración propia*, a partir de INE (Fuente de la Gráfica 2.1).

En último término, pasamos al indicador relativo a las *dificultades económicas de los hogares* (vid. Gráfica 2.4). Según los resultados de la ECV, realizada en la primavera de 2014:

- el 16,1% de los hogares españoles manifestó llegar a fin de mes con “mucha dificultad”,
- el 42,4% de los hogares no tenía capacidad para afrontar gastos imprevistos (14,3 puntos más que en el año 2008: vid. Gráfica 2.5).
- el 45,0% de los hogares no se podía permitir ir de vacaciones al menos una semana al año (11,5 puntos más que en el año 2008: vid. Gráfica 2.5).
- el 10,2% de los hogares tenía retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal (hipoteca, alquiler, recibos de electricidad, gas, comunidad,...) en los 12 meses anteriores.

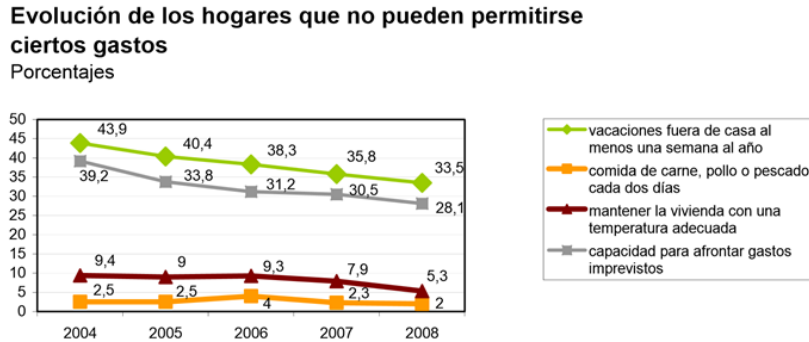
**Gráfica 2.4: Evolución de las dificultades económicas de los hogares**

**Evolución de las dificultades económicas de los hogares.**  
Porcentajes de hogares



FUENTE: INE, ECV-2014. Resultados definitivos, en *Notas de prensa*, 26 de mayo de 2015, p. 4.

**Gráfica 2.5: Evolución de los hogares que no pueden permitirse ciertos gastos (porcentajes)**



FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*. Año 2008, en *Notas de prensa*, 21 de octubre de 2009, p. 4.

**Tabla 2.6: Dificultades económicas de los hogares por CCAA**

**Dificultades económicas de los hogares por CCAA. (ECV-2014)**  
Porcentajes de hogares

	No puede permitirse ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año	No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	Retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal	Mucha dificultad para llegar a fin de mes
Total	45,0	42,4	10,2	16,1
Andalucía	59,5	58,3	13,5	24,3
Aragón	34,5	29,8	7,2	9,8
Asturias, Principado de	32,4	25,6	6,9	4,6
Baleares, Illes	43,6	39,8	18,1	14,7
Canarias	57,9	68,0	16,0	19,5
Cantabria	52,6	32,6	4,6	15,2
Castilla y León	40,8	28,7	3,2	12,1
Castilla - La Mancha	46,3	34,8	9,8	15,9
Cataluña	40,8	40,2	9,1	12,2
Comunitat Valenciana	51,1	47,9	15,5	18,0
Extremadura	53,7	40,4	6,1	19,6
Galicia	55,1	38,6	7,6	20,8
Madrid, Comunidad de	28,9	37,1	8,1	12,4
Murcia, Región de	61,5	55,6	13,9	22,7
Navarra, Comunidad Foral de	21,4	17,5	5,0	4,2
País Vasco	24,6	20,5	4,4	11,5
Rioja, La	33,2	32,2	6,7	12,9
Ceuta	59,5	65,5	29,1	32,9
Melilla	37,1	49,4	14,0	12,9

FUENTE: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014)*. Resultados definitivos, en *Notas de prensa*, 26 de mayo de 2015, p. 5.

Finalizamos este repaso con el indicador relativo a la situación de dificultades económicas que atraviesan los hogares, clasificados por Comunidades Autónomas (vid. *Tabla 2.6*):

- Andalucía (24,3%), Región de Murcia (22,7%) y Galicia (20,8%) presentan los mayores porcentajes de hogares que llegan a fin de mes con “muchísima dificultad”,
- Canarias (68,0%), Andalucía (58,3%) y Región de Murcia (55,6%) presentan los mayores porcentajes de hogares que no tenían capacidad para afrontar gastos imprevistos,
- Región de Murcia (61,5%), Andalucía (59,5%) y Canarias (57,9%) presentan los

mayores porcentajes de hogares que no podían permitirse ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año.

### 2.2.3. *Equilibrio exterior*

En un escenario de economía abierta, la política económica también ha de vigilar el objetivo del *equilibrio exterior* con el resto del mundo, caracterizado por la presencia de múltiples perturbaciones. Algunas de ellas son externas, tales como la bajada del precio del petróleo, que ahora beneficia a la competitividad de nuestras empresas al reducirse los costes de la factura energética; o como las tensiones especulativas contra la deuda pública española que fue desencadenada en los mercados financieros internacionales, y que elevó los tipos de interés a pagar a los acreedores. Otros factores de naturaleza interna condicionan el equilibrio externo, tales como la evolución de los precios y de los salarios, de los niveles de productividad, del nivel de ahorro privado y público, o de las respectivas propensiones a importar y a exportar.

En el ámbito comercial, la apertura a los mercados exteriores que caracteriza al proceso de globalización, ofrece unas grandes ventajas a nuestras empresas, a la par que tienen que asumir los retos de una mayor competencia y de una gerencia más especializada, como indica JORDI CANALS (1993):

«La globalización de los mercados abre nuevas oportunidades de expansión en el exterior. Las posibilidades de diversificación en otros mercados geográficos nunca habían sido tan altas como en la actualidad, en un mundo con barreras comerciales decrecientes, con unas posibilidades de comunicación extraordinarias y con un coste de transporte inferior.

La globalización, sin embargo, plantea a las empresas ciertos retos. El primero es la creciente presencia de empresas extranjeras en mercados locales, tanto por la vía de la exportación como de la inversión directa. Y esto significa una rivalidad mayor, más competencia en precios y presión adicional para mejorar constantemente la calidad de los productos.

El segundo reto para las empresas consiste en la complejidad que la internacionalización añade a la dirección de empresas. No se trata sólo de un aumento de la rivalidad, sino de que la dirección de empresas, con operaciones en mercados geográficos distintos, con clientes diferentes y con riesgos políticos, económicos y financieros mayores, entraña una mayor complejidad».<sup>35</sup>

En función de cuál sea la adaptación empresarial a las exigencias impuestas por la globalización, podremos mantener un determinado saldo en nuestra balanza

<sup>35</sup> CANALS, J.: *La economía mundial: ¿evolución o ruptura?*, en *La nueva economía global*, Deusto, Madrid, 1993, cap. 1, p. 15-16.



comercial. En el caso de que surjan *déficits comerciales*, entonces surgen los problemas para la política económica, al aumentar la deuda del país con el resto del mundo, y la consiguiente necesidad de financiación. Pero siguiendo la exposición de OLIVIER BLANCHARD (1997), la situación podría complicarse aún más en un escenario de recesión, si los diferentes gobiernos deciden adoptar un planteamiento egoísta (en lugar de uno solidario) en el diseño de sus respectivas políticas económicas:

«A los gobiernos no les gustan los déficit comerciales y tienen buenas razones para ello. La principal es la siguiente: un país que incurre en un déficit comercial acumula deuda frente al resto del mundo y, por lo tanto, tiene que pagar unos intereses cada vez mayores al resto del mundo. No es de extrañar, pues, que los países prefieran que aumente la demanda extranjera (lo que provoca una mejora de la balanza comercial) a que aumente la demanda nacional (lo que provoca un deterioro de la balanza comercial).

Estas preferencias pueden tener desastrosas implicaciones. Consideremos un grupo de países que comercian mucho entre sí, por lo que un aumento de la demanda en uno cualquiera de ellos se traduce en gran medida en un aumento de la demanda de bienes producidos en los demás países. Supongamos que todos ellos atraviesan una recesión y que la balanza comercial de todos está aproximadamente en equilibrio. Cada uno puede mostrarse muy reacio a tomar medidas para aumentar la demanda nacional. Si lo hiciera, el resultado podría ser un pequeño aumento de la producción, pero también un déficit comercial mayor. Por lo tanto, es posible que cada país espere a que los otros aumenten su propia demanda. Pero si todos esperan, no ocurre nada y la recesión puede perdurar.

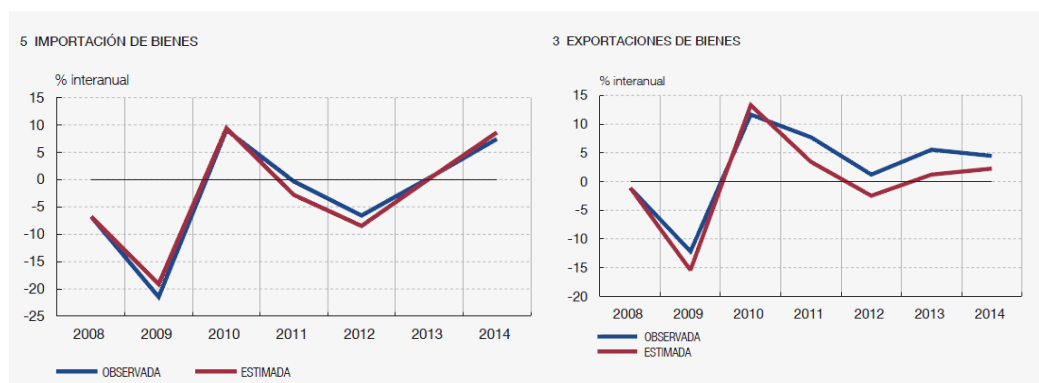
¿Existe alguna vía para salir de esta situación?... Si todos los países coordinan su política macroeconómica con el fin de aumentar la demanda nacional simultáneamente, pueden aumentarla sin aumentar su déficit comercial (entre ellos; su déficit comercial con respecto al resto del mundo sí aumentará). La razón es evidente: el aumento coordinado de la demanda provoca un aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones en cada país».<sup>36</sup>

Por lo tanto, la evolución del ingreso -vinculado al ciclo económico- y de la demanda nacional determina de un modo decisivo a la importación de bienes y servicios (vid. *Gráfica 2.6*). Tanto el aumento del gasto agregado como su composición -en el sentido de que la demanda se reorienta a la compra de bienes al sector exterior-, podrían incentivar el avance de las importaciones, sobre todo si en nuestra economía se registra a la par una recuperación de la inversión que

<sup>36</sup> BLANCHARD, O.: *El mercado de bienes en una economía abierta*, en *Macroeconomía*, Prentice Hall, Madrid, 3ª reimpr., 1999, 4ª Parte, cap. 12, p. 229.

induzca a la adquisición de factores productivos importados; o bien, una recuperación del consumo privado que se dirija hacia las importaciones de bienes de consumo duradero.

**Gráfica 2.6: Evolución de la importación y exportación de bienes**



FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 40.

Lo contrario acontece cuando se reduce el gasto agregado. La consiguiente reducción inducida en las importaciones, sin embargo, generaría un efecto ventajoso: reducir el margen del déficit comercial existente (o aumentar, en su caso, el superávit comercial).

Respecto al nivel de nuestras exportaciones, este viene determinado por la capacidad de las empresas de acceder a los mercados mundiales, en función de sus niveles de competitividad y de costes de producción. En esta dirección, la devaluación salarial que se ha consolidado en España en el transcurso de la crisis económica está posibilitando una mejora en el potencial exportador de nuestras empresas. El abaratamiento del precio del petróleo también juega a nuestro favor.

Según el BANCO DE ESPAÑA (2015), el buen comportamiento de la *exportación de bienes* desde el inicio de la crisis económica obedece a varios factores, que han generado incluso un cambio estructural en su comportamiento:

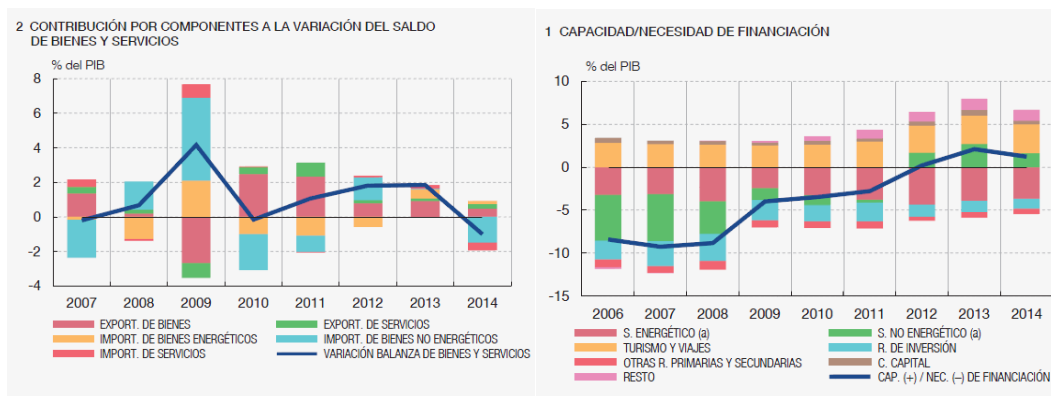
«Como se observa en [la Gráfica 2.6, derecha], las exportaciones han crecido sistemáticamente por encima de la predicción obtenida a partir de la ecuación estimada, lo que sugiere que se habrían producido cambios relevantes en la relación histórica de las ventas al exterior y sus determinantes. La diversificación geográfica de las exportaciones, el aumento en el número de empresas que exportan de forma estable (un 15,6 % superior al existente en 2008) y, también, la creciente internacionalización de las pymes explicarían el mejor comportamiento de las exportaciones, en relación con sus determinantes, durante el período más reciente. Especialmente relevante, dado el reducido tamaño del tejido empresarial español, es el papel creciente de las pymes en la evolución de las exportaciones... Sin duda, el proceso de moderación salarial iniciado en 2010, y las consiguientes ganancias de competitividad, ha facilitado la

internacionalización de las empresas españolas y su penetración en mercados cada vez más competitivos, ya que los menores costes permiten a las empresas acceder a mercados donde los precios eran bajos en comparación con los costes de producción en España. En este contexto de recuperación de la competitividad-coste, se ha incrementado el atractivo de la economía española como receptora de flujos de inversión directa, con el consiguiente impacto positivo sobre la eficiencia y competitividad de las empresas receptoras de los mismos».<sup>37</sup>

La contribución a la variación del saldo de la *balanza de bienes y servicios*, contemplando a sus diversas componentes por el lado de la exportación y la importación de bienes y servicios, queda recogida en la *Gráfica 2.7*.

Por otro lado, la economía española, que partía de una elevada *necesidad de financiación* en el 2007 (en torno al 9% del PIB), ha visto reducir paulatinamente el saldo negativo de este agregado hasta alcanzar el equilibrio en 2012, y ha llegado a registrar en los dos ejercicios siguientes una *capacidad de financiación*.

**Gráfica 2.7: Determinantes de la evolución del saldo exterior de España**



FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 40.

En 2014, la *capacidad de financiación* de la economía española se situó en el 1,2% del PIB, lo que supone un ligero retroceso de 0,9 puntos respecto a la cifra alcanzada en el ejercicio anterior: 2,1% (vid. *Gráfica 2.7*, derecha). Según el BANCO DE ESPAÑA (2015), esta reciente moderación en el saldo externo obedece a una serie de factores que marcan su evolución:

«Tanto la balanza corriente como, en mucha menor medida, la de capital contribuyeron a reducir el superávit exterior el pasado año (en seis y tres décimas del PIB, respectivamente). En relación con la balanza por cuenta corriente, el capítulo que motivó la mayor reducción de su saldo (hasta el 0,8 % del PIB, desde el 1,4 % del año anterior) fue la balanza de bienes y servicios, cuyo superávit se contrajo notablemente en 2014 (en ocho

<sup>37</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Rasgos básicos*, en *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, cap. 1, p. 39.

décimas, hasta el 2,6 % del PIB). Por el contrario, el saldo de rentas primarias y secundarias mejoró ligeramente (en dos décimas, hasta el -1,8 % del PIB).

A su vez, el empeoramiento del saldo de bienes y servicios vino dado por la reducción del superávit de bienes no energéticos, paliada solo en parte por la mejoría del saldo de bienes energéticos y del de servicios [vid. *Gráfica 2.6*, derecha]. En particular, por lo que respecta al comercio de bienes, la rápida e intensa recuperación de las importaciones no energéticas contrarrestó el avance de las exportaciones [vid. *Gráfica 2.7*, izquierda], que continuaron ganando cuota en el comercio mundial, y el impacto positivo sobre la factura energética del descenso en el precio del petróleo, que se hizo más patente en el tramo final del año<sup>1</sup>. Por tanto, la mayor parte de la reducción del superávit corriente en 2014 recayó, de forma destacada, sobre las compras exteriores de bienes no energéticos, mientras que las exportaciones mantuvieron un ritmo de crecimiento elevado».<sup>38</sup>

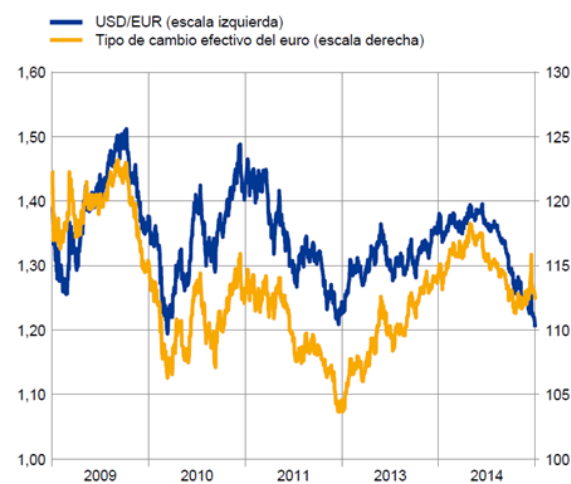
Otro factor que ayuda a mejorar la capacidad exportadora, y por lo tanto, el crecimiento económico y la generación de empleo en la economía española, es el *debilitamiento del euro*, que a lo largo de 2014 se depreció en términos efectivos nominales frente a las monedas de 39 socios comerciales (vid. *Gráfica 2.8*, escala derecha).

**Gráfica 2.8: Evolución del tipo de cambio del euro**

**Gráfico 3**

**Tipo de cambio del euro**

(datos diarios)



Fuente: BCE.

Nota: Tipo de cambio efectivo nominal frente a las monedas de 39 de los socios comerciales más importantes.

Fuente: BCE, *Informe Anual 2014*, Frankfurt am Main, 2015, p. 17.

<sup>38</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Rasgos básicos*, en *Informe Anual 2014*, op. cit., cap. 1, p. 39.

Según el BANCO CENTRAL EUROPEO (2015), el euro se depreció a partir de junio de 2014, sobre todo frente al dólar estadounidense, dentro de un contexto de deterioro de las perspectivas de crecimiento e inflación en la zona del euro; sin embargo, a finales de ese año la depreciación del tipo de cambio efectivo del euro se corrigió parcialmente a causa de la fuerte debilidad del yen japonés y del rublo ruso:

«El tipo de cambio efectivo nominal del euro (medido frente a las monedas de los 39 principales socios comerciales) descendió un 3,4% en tasa interanual. En términos bilaterales, la moneda única se depreció de forma más acusada frente al dólar estadounidense (-12,6%), cuando la Reserva Federal de Estados Unidos continuó reduciendo, y poniendo fin en última instancia, a las compras de activos en el marco de su programa de expansión cuantitativa en un contexto de crecimiento interno sostenido y de mejora de la situación del mercado de trabajo. En consonancia con esta evolución, el euro se depreció frente a las monedas vinculadas al dólar estadounidense, incluido el renminbi chino (-10,2%). El euro se depreció también frente a la libra esterlina (-6,8%). En cambio, se apreció ligeramente frente al yen japonés (+0,4%)... Por último, el euro se apreció con fuerza frente al rublo ruso (+60%), especialmente después de que, en noviembre, el Banco de Rusia adoptase oficialmente un régimen de tipo de cambio flotante, en un contexto de persistencia de las tensiones geopolíticas y de caída de los precios de la energía».<sup>39</sup>

Una reflexión final para este apartado. En la etapas anteriores en las que el euro se apreció (por ejemplo, en los períodos de apreciación sostenida que se iniciaron en septiembre de 2010, o en julio de 2012), los efectos sobre la actividad económica y el empleo fueron justamente los contrarios; además de “esterilizarse” en parte las ganancias de competitividad derivadas del proceso de devaluación salarial interior. Por eso, los pretendidos efectos de una determinada política fijada por el gobierno de un Estado miembro de la zona del euro (en este caso, el recorte de los salarios), se pueden ver contrarrestados por medidas de corte antiinflacionario (como la apreciación del euro), aplicadas por otro centro de poder económico como es el Banco Central Europeo.

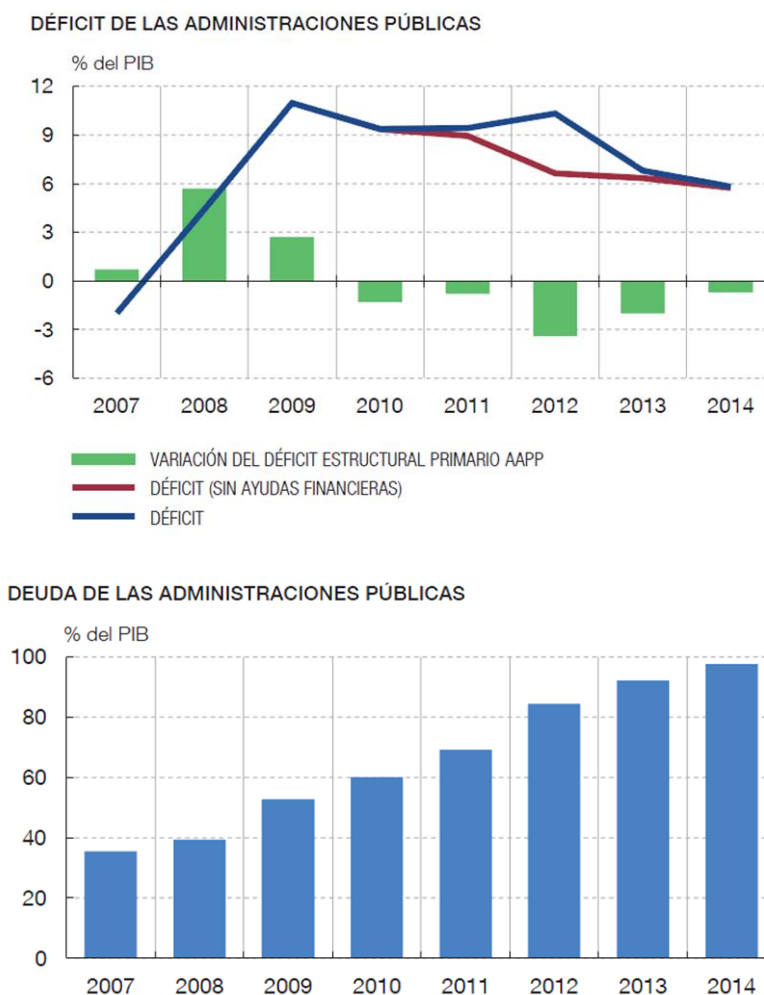
#### 2.2.4. La disciplina fiscal

Debemos remarcar que la situación de las *finanzas públicas*, justo en la etapa previa a la Gran Recesión, se podría calificar como bastante aceptable, al encontrarse en una buena situación para la mayoría de las economías capitalistas avanzadas: de hecho, los déficits públicos se estaban recortando y la deuda

<sup>39</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *La economía de la zona del euro, la política monetaria del BCE y el sector financiero europeo en 2014*, en *Informe Anual 2014*, Frankfurt am Main, 2015, p. 17.

pública, cuando menos, se mantenía estable.

**Gráfica 2.9: Evolución del Déficit y de la Deuda de las Administraciones Públicas, España, 2007–2014**  
(% del PIB)



FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 30.

En el caso de España, los indicadores fiscales eran inmejorables en 2007: la proporción de la *deuda pública* sobre el PIB estaba situada al nivel del 35,5%, mientras que la proporción del *déficit público* sobre el PIB era del -2% (vid. *Gráfica 2.9*).

Tras el fuerte impacto de las crisis financiera y económica sobre los presupuestos públicos, en términos de una brusca caída de las bases imponibles y, por lo tanto, de las recaudaciones impositivas; y de una expansión de los gastos públicos vinculados a la crisis (como los gastos del desempleo, o los gastos destinados a los rescates bancarios); junto a otras medidas fiscales discrecionales adoptadas precisamente para combatirla (los programas de estímulo fiscal), se



generaron unos mayores y crecientes déficits públicos que presionaron, a su vez, a la ampliación progresiva del endeudamiento público.

Tales programas de estímulos fiscales, aplicados siguiendo los cánones de una política fiscal anticíclica, comenzaron a generar como resultado los primeros indicios de una recuperación económica. Pero justamente en ese momento, los gobiernos europeos (a diferencia del gobierno de EE.UU.) cambiaron la orientación de la política fiscal y comenzaron a aplicar, a partir de 2010, las medidas de recortes características del plan de austeridad, impuesto desde Alemania y el BCE, y que se concentraron en la prestación de los servicios públicos fundamentales, tales como la sanidad y la educación públicas, junto a los programas de inversiones públicas.

La implementación de esta política de austeridad, aplicada además de un modo simultáneo sobre todas las economías de la zona del euro -lo que vino a reforzar su impacto restrictivo- y bajo un entorno de depresión económica generalizada, no pudo sino contribuir al propio deterioro de la actividad productiva, puesto que los recortes aplicados en el gasto público vinculados al crecimiento económico (los gastos sociales y las inversiones públicas) además de frenar el crecimiento económico, terminan reduciendo los ingresos tributarios, y aumentando los gastos públicos destinados al desempleo; lo que conduce –dentro de una espiral viciosa– a nuevas medidas de austeridad. Esto llevó consigo a una alteración significativa de las proporciones tanto del déficit como de la deuda pública en relación al PIB, que fueron los dos requisitos de disciplina presupuestaria inicialmente exigidos para la convergencia europea, y que ahora lo son para la estabilidad económica dentro de la zona del euro. De ese modo, la medida de la austeridad fiscal, dirigida a resolver los problemas de las finanzas públicas, en realidad los estaba amplificando.

A pesar de la evidencia del fracaso de la política de austeridad, que ha provocado un enorme *sufrimiento humano* evitable a millones de personas en Europa, en términos de empobrecimiento y de pérdida de unas condiciones de vida dignas (la exclusión social se ha disparado en Grecia, en Italia, en Portugal,... y por supuesto, en España), y que han contribuido a erosionar las conquistas sociales que promovieron el desarrollo humano en Europa durante las décadas anteriores, además de ampliar la desigualdad entre las clases sociales a unos niveles ignotos –lo que también representa un obstáculo al crecimiento, como hemos visto–; los gobiernos europeos han decidido mantener como objetivo preferente de sus políticas económicas a la *consolidación fiscal*, dirigida a reducir tanto los niveles del *déficit* como de la *deuda de las administraciones públicas*, en detrimento de otros objetivos como el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo humano. De este modo, la obsesión por el control del déficit público (implementada por unos gobiernos que además suelen prometer las rebajas fiscales y el recorte de los impuestos en sus programas electorales) ha tenido como principal coste de oportunidad la renuncia a un desarrollo humano

sostenible.

Los esfuerzos derivados de la mayor disciplina fiscal, además, han recaído sobre la clase trabajadora y las pequeñas y medianas empresas (como es bien sabido, los adinerados y la clase capitalista poseen unos refugios privilegiados en los paraísos fiscales); mientras que, a la par, las arcas públicas fueron saqueadas sin pudor alguno en todos los niveles de gobierno en España mediante diversos procedimientos más o menos sofisticados, por parte de unos cuantos políticos y unos gestores corruptos innombrables que, para nuestra desgracia, además aparecen todos los días como noticia destacada en las portadas de los periódicos.

Además de la ausencia de una voluntad política decidida para desterrar definitivamente las prácticas de corrupción que afectan a la gestión de los presupuestos públicos (esto también contribuiría muy eficazmente a la reducción del déficit público), también existe una desgana política para combatir con más recursos económicos y humanos (esto es, con una plantilla más amplia de inspectores y subinspectores de Hacienda que dispongan de los medios tecnológicos necesarios) el fraude y la evasión fiscal, que también han venido erosionando muy seriamente nuestras arcas públicas.

La obsesión por el control de la inflación (cuando la tasa de inflación lleva meses dentro del último año por debajo del 1%, llegando incluso a mostrar tasas negativas) y del déficit público y de la deuda pública (cuando algunas economías de la periferia del sur de Europa presentan tasas de desempleo en torno al 25% de la población activa, como Grecia y España) en la zona del euro, es un dislate desde la perspectiva del desarrollo humano.

¿De qué nos sirve equilibrar tanto los presupuestos públicos como la macroeconomía, si con ello acabamos desequilibrando la vida de la gente?

Hay que cambiar el rumbo de la política fiscal, apostar por la inversión pública que estimule el crecimiento y la creación de empleo, y reorientar la política de recortes en los gastos sociales aplicada hasta la fecha con el fin de mejorar las condiciones de vida de la gente que lo está pasando verdaderamente mal.

La financiación tiene que venir de las aportaciones de aquellos contribuyentes que no están aportando en la actualidad a la hacienda pública la contribución que les corresponde.

### **3. LA POLÍTICA MONETARIA Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA FISCAL**

En términos generales, la *política monetaria* consiste en el conjunto de actuaciones discrecionales o intervenciones emprendidas por la autoridad monetaria (que puede ser el gobierno de un país; o bien, el banco central, si

dispone de estatuto de autonomía propio), en el ámbito del mercado monetario y de los demás mercados financieros, dirigidas a controlar la evolución tanto de los agregados monetarios como de los tipos de interés, por su estrecha relación con los objetivos finales que se pretenden alcanzar (estabilidad de precios, crecimiento económico, creación de empleo,...).

### 3.1. Dos acontecimientos monetarios históricos

En nuestro caso particular, hay que hacer mención a dos grandes acontecimientos en materia monetaria, relativamente recientes pero de un carácter histórico.

El primero es la pérdida de nuestra *soberanía monetaria*, al renunciar España a la *peseta* como unidad monetaria el 1 de enero de 1999, con el propósito de integrarnos en un área monetaria -que está integrada en la actualidad por 19 Estados miembros de la Unión Europea-, que comparte una moneda, el *euro*, y la misma política monetaria, conocida como *política monetaria única*.

La *introducción del euro* fue la culminación del proceso de implantación por etapas de la Unión Económica y Monetaria (UEM), como reseña MANUEL LÓPEZ (2004):

«La sustitución de las monedas de doce Estados miembros de la CE por una moneda única, denominada euro, constituye un acontecimiento histórico con innumerables repercusiones políticas, económicas, sociales y jurídicas. Desde la óptica del derecho comunitario europeo, la introducción del euro supone la culminación del proceso de implantación por etapas de la unión económica y monetaria (UEM), iniciado el 1 de julio de 1990, y constituye un avance fundamental en el proceso de integración económica entre los Estados miembros de la CE».<sup>40</sup>

El segundo acontecimiento hace referencia a la *autonomía* otorgada a nuestro banco central nacional, el Banco de España (al igual que a las demás instituciones monetarias integradas en el Sistema Europeo de Bancos Centrales), en el ámbito de la política monetaria, en virtud de la *Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España*; como resultado de las directrices emanadas del Tratado de la Unión Europea, que introdujo modificaciones en el de la Comunidad Europea para hacer de ella una Unión Económica y Monetaria (UEM).

Según la exposición de motivos de la Ley 13/1994,<sup>41</sup> la *autonomía* del

<sup>40</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M.: *El euro en el sistema monetario internacional*, op. cit., Introducción, p. 17.

<sup>41</sup> LEY 13/1994, de 1 de junio, DE AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA: Boletín Oficial del Estado, nº 131, de 2 de junio de 1994. Enlace web: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-12553-consolidado.pdf>

Banco de España exige:

- que «el Tesoro público no pueda incurrir en descubiertos en su cuenta en el Banco de España, ni siquiera de carácter transitorio, porque al hacerlo privaría a éste de la iniciativa en el proceso de creación monetaria»;
- que «el Banco de España no podrá adquirir directamente del Tesoro valores emitidos por éste, sin perjuicio de que pueda efectuar operaciones en el Mercado de la Deuda Pública»;
- que, «en el ámbito de la política monetaria, el Banco no esté sometido a instrucciones del Gobierno o del Ministerio de Economía y Hacienda, de forma que pueda orientar dicha política al fin primordial de mantener los precios estables»;
- que «el mandato del Gobernador sea relativamente largo y no renovable, quedando estrictamente tasadas las causas de su posible cese».

La configuración del Banco de España llevada a cabo por esta Ley «se aleja definitivamente de la que consagrara en 1962 el Decreto-ley de nacionalización del Banco que, configurándolo en todos los órdenes como un apéndice directo del Gobierno, mantuvo su tradicional función de financiar al Estado».

La Ley 13/1994 combina las previsiones del Tratado de la Unión Europea con los preceptos de nuestra Constitución, a través de distintos preceptos:

- En su artículo 7.2, al definir los objetivos que deberán orientar la política monetaria, establece como finalidad primordial la *estabilidad de los precios*, un ingrediente esencial -aunque no el único- de la «estabilidad económica» a la que se refiere el artículo 40 de la Constitución. Además, sin menoscabo de esa finalidad primordial, la política monetaria apoyará la política económica general del Gobierno:

«Sin perjuicio del objetivo principal de mantener la estabilidad de precios y del cumplimiento de las funciones que ejerce en tanto miembro del SEBC en los términos del artículo 105.1 del Tratado, el Banco de España apoyará la política económica general del Gobierno».

- En su artículo 24 se contempla que sea el Gobierno, en exclusiva, quien designe íntegramente a los miembros de los órganos rectores del Banco, dado que en el artículo 97 de la Constitución se atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior.
- En su artículo 20 se faculta al Ministro de Economía y Hacienda, así como al Secretario de Estado de Economía, para que asistan a las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco cuando lo juzguen conveniente, con voz y sin voto, pudiendo someter a su deliberación las mociones que entiendan precisas.

- En su artículo 10 se establece para el Banco una obligación específica de información a las Cortes Generales y al Gobierno, en cuanto a los objetivos y a la ejecución de la política monetaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 107 del Tratado.

En materias distintas de la política monetaria, incluidas las relativas a la supervisión de las entidades de crédito, el Banco quedará sometido «no sólo a lo dispuesto en las leyes, sino también a las disposiciones reglamentarias que dicte el Gobierno en desarrollo de aquéllas, siendo sus actos y resoluciones administrativas susceptibles de recurso ordinario ante el Ministro de Economía y Hacienda».

En definitiva, la Ley configura al Banco de España como «un ente de la Administración del Estado de naturaleza especial que, subordinado al Gobierno en términos generales, gozará empero de plena autonomía en el ámbito de la política monetaria, precisamente con la finalidad de preservar mejor el objetivo de la estabilidad de precios consagrado en la propia Ley».

### 3.2. Funciones del banco central nacional

Desde el 1 de enero de 1999, el Banco de España participa en el desarrollo de las siguientes funciones básicas atribuidas al SEBC:

- Definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro, con el objetivo principal de mantener la estabilidad de precios en el conjunto dicha zona.
- Realizar las operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 111 del TUE, así como poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas del Estado.
- Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago en la zona del euro. En este contexto, se enmarcan las operaciones de provisión urgente de liquidez a las entidades.
- Emitir los billetes de curso legal.

Asimismo, la Ley de Autonomía otorga al Banco de España el desempeño de las siguientes funciones (como banco central nacional):

- Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos no transferidas al BCE.
- Promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y, sin perjuicio de las funciones del BCE, de los sistemas de pago nacionales. En este contexto, se enmarcan las operaciones de provisión urgente de liquidez a las entidades.
- Supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, otras entidades y mercados financieros cuya supervisión se le ha atribuido.

- Poner en circulación la moneda metálica y desempeñar, por cuenta del Estado, las demás funciones que se le encomienden respecto a ella.
- Prestar los servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública.
- Asesorar al Gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes.
- Elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al BCE en la recopilación de información estadística.

La *independencia* o *autonomía* de los bancos centrales ha sido concebida como un recurso político para eliminar o paliar el «sesgo inflacionista» de la política monetaria, atribuido por los autores neoclásicos al uso partidista de esta herramienta por los gobiernos, con fines electorales. Ellos opinan que, a la hora de financiar los programas de gasto público, a los gobiernos les resultaría menos costoso en términos políticos apelar a la emisión de dinero, que subir los impuestos.

En este sentido, JOSÉ LUIS MALO (1997) expone las siguientes razones para que la política monetaria no continuara permaneciendo bajo el control de los gobiernos, y se transfiriera a los bancos centrales independientes:

«Los bancos centrales deben estar separados nítidamente con respecto al Gobierno, ya que los gobiernos pueden ser más proclives, ante los costes políticos inherentes al aumento de los impuestos o a la limitación del gasto, a recurrir a la aparentemente menos costosa forma de pagar sus facturas mediante la simple emisión de dinero. A esta justificación tradicional se añade la que se deriva de la necesidad de que la política monetaria quede al margen de las presiones procedentes de determinados intereses sectoriales, de las conveniencias derivadas de los ciclos electorales o de las oscilaciones de las corrientes de opinión que no siempre tienen suficientemente en cuenta las repercusiones en un horizonte a más largo plazo. Al colocar al banco central a una cierta distancia, protegida a través de las disposiciones institucionales adecuadas, del proceso político, se favorece que los órganos de decisión sigan criterios basados en los objetivos a medio y largo plazo».<sup>42</sup>

Sin embargo, debemos subrayar que la autonomía de los bancos centrales ha conllevado la ruptura del orden institucional tradicional de la *política económica*, al separar a la política monetaria del resto de instrumentos de la “caja de herramientas”, lo que también puede generar unos costes en términos de descoordinación. En su lugar, se ha establecido un nuevo orden que está basado en un régimen monetario, con el predominio de la orientación de la política monetaria establecida por el Banco Central Europeo sobre el diseño de las demás

<sup>42</sup> MALO DE MOLINA, J. L.: *La política monetaria y la inflación en España* / Servicio de Estudios del Banco de España, op. cit., Introducción, p. 26.



políticas, y en la prioridad otorgada al objetivo de la *estabilidad de precios* frente a todos los demás, como expone ALBERTO MONTERO (2003):

«[La] independencia del banco central supone una fractura del orden institucional sobre el que venía aplicándose tradicionalmente la política económica, basado en la dirección y coordinación por parte del poder ejecutivo de las diferentes instituciones que intervienen en dicha tarea desde sus respectivos ámbitos de actuación. El nuevo orden institucional resultante se asienta sobre la preeminencia otorgada a la política monetaria y a su objetivo, la estabilidad de precios, frente al resto de políticas y objetivos. Nuevo orden que, por otra parte, se manifiesta con una singular nitidez allí donde la independencia del banco central ha sido elevada a su máxima expresión: la Unión Monetaria Europea.

Este nuevo orden implica la separación de la política monetaria del resto de la política económica y los efectos de ese distanciamiento se dejan sentir con especial intensidad cuando se considera la ruptura de aquella con las políticas fiscal y cambiaria. Esta separación genera una serie de costes derivados de los problemas de coordinación de la política monetaria con cada una de esas políticas y cuya adecuada evaluación permite llegar a la conclusión de que la solución más eficiente desde el punto de vista del bienestar social se alcanza cuando la autoridad monetaria negocia y coordina el uso de sus instrumentos de política económica con el gobierno, bajo cuyo ámbito de discrecionalidad y responsabilidad sigue manteniéndose el resto de la política económica».<sup>43</sup>

### 3.3. La Unión Económica y Monetaria (UEM)

La Unión Económica y Monetaria (UEM) se define como un área que comparte un mismo mercado (el *mercado interior*), una misma moneda (el *euro*), y en donde se ejecuta una *política monetaria única*.

Con la instauración de la Unión Económica y Monetaria, que fue uno de los cinco objetivos fundamentales del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, el objetivo económico original de la Comunidad, es decir, la realización de un mercado común, quedó ampliamente superado. En este nuevo escenario, los Estados miembros debían garantizar la coordinación de sus políticas económicas, instaurar una vigilancia multilateral de esta coordinación, y quedar sometidos a normas de disciplina financiera y presupuestaria.

<sup>43</sup> MONTERO SOLER, A.: *La independencia de los bancos centrales: Problemas de teoría y política económica*, Tesis doctoral, Universidad de Málaga, Málaga, 2003, p. 442.

El Tratado de la Unión Europea<sup>44</sup> (TUE) estableció, entre otros fines generales:

- que «la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos»;
- que «la Unión establecerá un mercado interior», que obrará «en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico»; y
- que «la Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro» (TUE: artículo 3, apartados 1, 3 y 4).

Por otro lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>45</sup> (TFUE) determina que la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá «la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia» (TFUE: artículo 119.1).

Y en paralelo, que «dicha acción supondrá una moneda única, el euro, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia» (TFUE: artículo 119.2).

Para poder acceder a la Unión Económica y Monetaria (UEM), los Estados miembros de la Unión Europea habrían de cumplir de una manera progresiva, entre el 1 de enero de 1994 y de 1999, con una serie de requisitos no sólo de carácter jurídico (en relación con la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, con el Tratado, así como con los Estatutos del SEBC); sino también económico, denominados «criterios de convergencia», y recogidos en sus respectivos Programas de Convergencia. Una vez satisfechos, se trataba simplemente de mantenerlos después, por medio de los llamados Programas de Estabilidad.

A tal fin, el Consejo tenía que evaluar los progresos realizados por los

<sup>44</sup> TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada): En *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010.

<sup>45</sup> TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada): En *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010.

Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones, en relación con la realización de la Unión Económica y Monetaria, mediante la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de ellos:

- el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios,
- las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 126 TFUE (antiguo artículo 104 TCE),
- el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo,
- el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo.

Estos cuatro criterios y los períodos pertinentes durante los cuales deberán respetarse dichos criterios se explicitan más en el Protocolo nº 21, anejo al Tratado:

- *Estabilidad de precios*: un año antes del examen, la tasa de inflación no puede exceder en más del 1,5% la tasa media de inflación de los tres estados miembros que registren la inflación más baja,
- *Déficit público*: no puede exceder el 3% del PIB,
- *Deuda pública*: no puede exceder el 60% del PIB,
- *Estabilidad del tipo de cambio*: al menos durante los dos años previos al examen, los estados miembros no habrán devaluado el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro,
- *Tipos de interés*: un año antes del examen, el tipo medio de interés nominal a largo plazo no puede superar en más de un 2% el de los tres Estados miembros con un mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

Con la introducción del euro, la Unión Europea avanzó hacia la conclusión del *mercado interno*, según el BANCO CENTRAL EUROPEO (2006), al traer consigo una mayor eficacia comparativa de los precios, una mayor competencia, y

la eliminación de los riesgos cambiarios dentro de la *zona del euro*:

«Ahora, los consumidores y las empresas pueden comparar precios y encontrar proveedores más competitivos en la zona del euro con más facilidad...

Tras la introducción de los billetes y monedas en euros, el 1 de enero de 2002... [los] precios de los bienes y los servicios pueden ahora compararse con sólo mirarlos, y los pagos se realizan con la misma moneda en todos los países.

Con el advenimiento del euro, los costes de las operaciones en moneda extranjera y los riesgos cambiarios se han eliminado en la zona del euro... La existencia de una moneda única facilita las decisiones de inversión, debido a que el rendimiento deja de estar sujeto a las fluctuaciones del tipo de cambio entre las monedas de los países de la zona del euro».<sup>46</sup>

Las consecuencias y resultados asociados a la creación de la Unión Económica y Monetaria –siguiendo al BANCO DE ESPAÑA<sup>47</sup> (2004)-, fueron los siguientes:

- Para las políticas económicas nacionales:
  - la pérdida del tipo de cambio como mecanismo de ajuste ante un posible deterioro de la competitividad,
  - la imposibilidad de modificar los tipos de interés nacionales.
- Para los distintos mercados:
  - la reducción de los costes de las transacciones,
  - la disminución de las incertidumbres en torno a las condiciones monetarias, cambiarias y financieras,
  - la tendencia a la integración tanto de los mercados financieros como de bienes.

Y entre los resultados que se derivan de la UEM, se resaltan:

- la estabilidad de precios, que beneficia más a los agentes que tienen menos posibilidades de protegerse de la erosión de la inflación o a aquellos que reciben rentas de activos financieros no cubiertas contra las alzas del nivel general de precios,
- el aumento del comercio intracomunitario, que beneficia directamente a las empresas, pero que se extiende rápidamente al

<sup>46</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *El camino hacia la Unión Económica y Monetaria*, en *El Banco Central Europeo. El Eurosistema. El Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Fráncfort del Meno, 2006, cap. I, p. 8-9.

<sup>47</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Eurosistema. La Unión Económica y Monetaria (UEM)*.

Enlace web: <http://www.bde.es/eurosist/cuestio/cuestio1.htm>

- conjunto de la economía,
- la eliminación de los costes de transacción y de cobertura de los riesgos cambiarios entre monedas comunitarias, lo que beneficia a todos los agentes de la economía.

Con este esquema institucional, los gobiernos de los Estados miembros de la *zona del euro* han perdido de un modo definitivo el control discrecional tanto de los *tipos de interés* como del *tipo de cambio*, lo que les impone unos requisitos de estabilidad mucho más estrictos para el resto de instrumentos que permanecen bajo su control; y, en particular, para la política fiscal y presupuestaria; además de tener que recurrir a una serie de *reformas estructurales* que suelen concentrar su atención en el mercado de trabajo. Al no poderse devaluar ahora la moneda nacional, el sustitutivo interno para corregir las situaciones de pérdida de competitividad internacional de la nación suele ser la devaluación salarial.

En palabras del ex gobernador del Banco de España, LUIS ÁNGEL ROJO (1998):

«La pérdida de autonomía en el manejo del tipo de interés y del tipo de cambio que se derivan de la pertenencia de nuestro país al área del euro conlleva unos requisitos de disciplina más estrictos que en el pasado en el ámbito de las políticas no monetarias como medio para asegurar la compatibilidad de las condiciones macroeconómicas españolas con las del resto del área y con la política monetaria única. Resulta, en consecuencia, imprescindible que la política presupuestaria continúe la senda... de contención y recorte del gasto en aquellas partidas que menos contribuyen al potencial productivo de la economía o al bienestar social, y de mejoras en la eficiencia y capacidad recaudatoria del sistema impositivo. No menos necesaria resulta la profundización y ampliación de las reformas estructurales emprendidas en estos últimos años y que han ido encaminadas hacia la mejora del funcionamiento de aquellos mercados de bienes y servicios que hasta el momento han venido manteniéndose al abrigo de la competencia, y hacia la introducción de una mayor eficiencia y flexibilidad en el mercado de trabajo».<sup>48</sup>

### 3.4. El Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Eurosistema

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados

---

<sup>48</sup> ROJO DUQUE, L. Á.: *Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados*, Madrid, 17 de diciembre de 1998.

miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión (TFUE: artículo 282.1). Tanto el SEBC como el Banco Central Europeo se crearon el 1 de junio de 1998.

En la actualidad, el *Eurosistema* está integrado por el BCE y los bancos centrales nacionales (BCN) de los diecinueve Estados miembros que han adoptado el euro. Mientras continúen existiendo Estados miembros que no hayan adoptado esta moneda, será preciso distinguir entre Eurosistema y SEBC.

A propósito, los Estados miembros cuya moneda no sea el euro y los bancos centrales de éstos mantendrán sus competencias en el ámbito monetario (TFUE: artículo 282.4).

El SEBC y el BCE ejercerán sus funciones y llevarán a cabo sus actividades de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, y en los Estatutos del SEBC y del BCE (Protocolo nº 4, anejo a los Tratados).<sup>49</sup>

En relación con los *objetivos* del SEBC, hemos de reseñar que «el objetivo primordial será mantener la estabilidad de precios» (TFUE: artículo 127, apartado 1; y artículo 282, apartado 2). Sin perjuicio de dicho objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales en la Unión con miras a contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión (TUE: artículo 3). El SEBC actuará según el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y conforme a los principios que establece el artículo 119 del TFUE.

A pesar de establecerse como objetivo prioritario del SEBC «el mantenimiento de la estabilidad de precios», el Tratado no ofreció una definición concreta de este criterio. Por ello, y siguiendo al BANCO CENTRAL EUROPEO (2001), hubo que adoptar una definición cuantitativa en su propio seno:

«Para determinar este objetivo con mayor precisión, el Consejo de Gobierno del BCE anunció la siguiente definición cuantitativa en 1998: «La estabilidad de precios se define como un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) de la zona del euro inferior al 2%».

Al mismo tiempo, el Consejo de Gobierno afirmó también que la estabilidad de precios «ha de mantenerse en el medio plazo», lo que refleja el consenso en que la política monetaria no puede acomodarse a la evolución de los precios o de la inflación en horizontes temporales cortos, de unas pocas semanas o meses».<sup>50</sup>

<sup>49</sup> PROTOCOLO nº 4, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo: En *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010.

<sup>50</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Estrategia de política monetaria del BCE*, en *La política monetaria del BCE*, Frankfurt am Main, 2001, cap. 3, p. 38.



Las *funciones básicas* que se llevarán a cabo a través del SEBC (TFUE: artículo 127.2) serán las siguientes:

- definir y ejecutar la política monetaria de la Unión,
- realizar operaciones de cambio de divisas que sean coherentes con las disposiciones del artículo 219 del TFUE;
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

El tercer guión anterior se entenderá sin perjuicio de la posesión y gestión de los fondos de maniobra oficiales en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros (TFUE: artículo 127.3).

El SEBC contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la *supervisión prudencial* de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero (TFUE: artículo 127.5).

Entre las *funciones consultivas*, el Banco Central Europeo será consultado (TFUE: artículos 127.4 y 282.5):

- sobre cualquier propuesta de acto de la Unión comprendido en el ámbito de sus competencias,
- por las autoridades nacionales, acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias, pero dentro de los límites y con las condiciones que disponga el Consejo con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 129 (TFUE);

Asimismo, el BCE podrá presentar dictámenes a las instituciones, órganos u organismos de la Unión o a las autoridades nacionales, acerca de materias que correspondan al ámbito de sus competencias.

La organización del SEBC descansa en el principio de *independencia*, tanto del BCE como de los respectivos bancos centrales nacionales, así como de los miembros de sus órganos rectores, en relación con los gobiernos de los Estados miembros o con cualesquiera otra institución u órgano:

«En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central

Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones» (TFUE: artículo 130).

El SEBC será dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, que serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo (TFUE: artículo 129).

El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro (TFUE: artículo 283.1).

El Comité Ejecutivo estará compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros (TFUE: artículo 283.2).

El Banco Central Europeo (BCE) tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los Gobiernos de los Estados miembros respetarán esta independencia (TFUE: artículo 282, apartado 3).

El Banco Central Europeo dispondrá en cada uno de los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas con arreglo al respectivo Derecho nacional; en particular, podrá adquirir o vender propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales (Protocolo nº 4: artículo 9.1).

El BCE adoptará las medidas necesarias para desempeñar sus cometidos con arreglo a los artículos 127 a 133 y 138 y a las condiciones establecidas en los Estatutos del SEBC y del BCE (TFUE: artículo 282.4).

El BCE tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión. El BCE y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes. Los billetes emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales serán los únicos billetes de curso legal en la Unión (TFUE: artículo 128.1).

Los Estados miembros podrán realizar emisiones de moneda metálica en euros, para las cuales será necesaria la aprobación del Banco Central Europeo en cuanto al volumen de emisión. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, podrá adoptar medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación en la medida necesaria para su buena circulación dentro de la Unión (TFUE: artículo 128.2).

En materia de supervisión prudencial, el BCE podrá brindar asesoramiento al Consejo, a la Comisión y a las autoridades competentes de los Estados miembros y ser consultado por éstos sobre el alcance y la aplicación de la legislación de la Unión relativa a la supervisión prudencial de las entidades de

crédito y a la estabilidad del sistema financiero (Protocolo nº 4: artículo 25.1).

Con arreglo a cualquier reglamento del Consejo adoptado en virtud del apartado 6 del artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el BCE podrá llevar a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros (Protocolo nº 4: artículo 25.2).

En relación con las *funciones monetarias* y las *operaciones del SEBC*, los Estatutos del SEBC y del BCE (Protocolo nº 4) contemplan los siguientes apartados:

a) *Cuentas en el BCE y los bancos centrales nacionales.*

Con el fin de realizar sus operaciones, el BCE y los bancos centrales nacionales podrán abrir cuentas a entidades de crédito, a entidades públicas y a otros participantes en el mercado, así como aceptar activos, incluidos valores representados mediante anotaciones en cuenta, como garantía (artículo 17).

b) *Operaciones de mercado abierto y de crédito.*

Con el fin de alcanzar los objetivos del SEBC y de llevar a cabo sus funciones, el BCE y los bancos centrales nacionales podrán:

- operar en los mercados financieros comprando y vendiendo directamente (al contado y a plazo), o con arreglo a pactos de recompra, prestando o tomando prestados valores y otros instrumentos negociables, ya sea en euros o en otras monedas, así como en metales preciosos,
- realizar operaciones de crédito con entidades de crédito y demás participantes en el mercado, basando los préstamos en garantías adecuadas.

El BCE establecerá los principios generales para las operaciones de mercado abierto y para las operaciones de crédito que efectúe por sí mismo o que efectúen los bancos centrales nacionales, incluido el anuncio de las condiciones por las que éstos se declaren dispuestos a efectuar dichas transacciones (artículo 18, apartados 1 y 2).

c) *Reservas mínimas.*

El BCE podrá exigir que las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros mantengan unas reservas mínimas en las cuentas en el BCE y en los bancos centrales nacionales, en atención a objetivos de política monetaria. El Consejo de Gobierno podrá establecer los reglamentos relativos al cálculo y a la determinación de las reservas mínimas exigidas. En caso de incumplimiento, el BCE podrá aplicar intereses de penalización, así como imponer otras sanciones de

efecto comparable.

El Consejo definirá, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 41, la base correspondiente a las reservas mínimas y los coeficientes máximos admisibles entre dichas reservas y sus bases, así como las sanciones apropiadas en caso de incumplimiento (artículo 19, apartados 1 y 2).

*d) Otros instrumentos de control monetario.*

El Consejo de Gobierno podrá decidir, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, el uso de otros métodos operativos de control monetario que considere adecuados, siempre que se respeten las disposiciones del artículo 2 (los objetivos del SEBC).

De acuerdo con el procedimiento fijado en el artículo 41, el Consejo definirá el alcance de dichos métodos cuando impongan obligaciones a terceros (artículo 20).

*e) Operaciones con entidades públicas.*

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, queda prohibida la autorización de descubiertos y la concesión de otro tipo de créditos por parte del BCE o de los bancos centrales nacionales en favor de instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros; queda igualmente prohibida la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales (artículo 21.1).

El BCE y los bancos centrales nacionales podrán actuar como agentes fiscales de las entidades a que se refiere el artículo 21.1 (artículo 21.2).

Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las entidades de crédito públicas, que en el contexto de la provisión de liquidez por los bancos centrales recibirán de los bancos centrales nacionales y el BCE el mismo trato que las entidades de crédito privadas (artículo 21.3).

*f) Sistemas de compensación y de pago.*

El BCE y los bancos centrales nacionales podrán proporcionar medios y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Unión, así como con otros países (artículo 22).

*g) Operaciones exteriores.*

El BCE y los bancos centrales nacionales podrán:

- establecer relaciones con los bancos centrales y con las instituciones financieras de otros países y, cuando proceda, con organizaciones internacionales,
- adquirir y vender al contado y a plazo todo tipo de activos en moneda extranjera y metales preciosos. La expresión «activos en moneda extranjera» incluirá los valores y todos los demás activos en la moneda de cualquier país o en unidades de cuenta y cualquiera que sea la forma en que se posean,
- poseer y gestionar los activos a que se hace referencia en el presente artículo,
- efectuar cualquier tipo de transacciones bancarias en relación con terceros países y con organizaciones internacionales, incluidas las operaciones de concesión y recepción de préstamos (artículo 23).

### 3.5. La política monetaria única

Toda unión monetaria viene a compartir una misma moneda, lo que determina que la política monetaria sea única para todos los Estados miembros integrados en el área, y que exista un órgano responsable (el banco central) para la toma de decisiones relativas a la inyección y drenaje de liquidez.

La política monetaria única puede definirse como «una política en donde las operaciones de regulación de la liquidez tienen condiciones iguales para entidades localizadas en cualquier parte del área de aplicación de aquella», siguiendo al BANCO DE ESPAÑA<sup>51</sup> (2004).

Como se ha indicado, la política monetaria única se aplica en el ámbito del Eurosistema, y está dirigida por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, de conformidad con el apartado 1 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las decisiones relativas a la política monetaria única son adoptadas por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE), y su ejecución -el ejercicio efectivo del suministro o la retirada de liquidez-, es llevada a cabo por los bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados miembros de la *zona del euro*.

La *instrumentación* de la política monetaria «se realiza con criterios uniformes para todos ellos», y se ejecuta a través de mecanismos accesibles, en igualdad de condiciones, por las instituciones financieras de cualquier parte del área.

---

<sup>51</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Eurosistema. La Política Monetaria Única*.

Enlace web: <http://www.bde.es/eurosist/cuestio/cuestio7.htm>

En ella juega un papel muy destacado el análisis de la evolución de los *agregados monetarios*, que constituyen la definición empírica del dinero en el Eurosistema. Según el BANCO CENTRAL EUROPEO (2001), la definición adecuada de un agregado monetario depende del fin para el que se selecciona. Al existir numerosos activos financieros que son sustituibles entre sí, y dado que su naturaleza y características van cambiando a lo largo del tiempo, al igual que sucede con las operaciones y los medios de pago, no siempre resulta evidente cómo habría que definir el dinero, ni qué activos financieros deberían ser considerados en una determinada definición de dinero. Por ello, los bancos centrales definen y analizan a varios agregados monetarios:

«[El] Eurosistema ha definido un agregado estrecho (M1), un agregado «intermedio» (M2) y un agregado amplio (M3). Estos agregados difieren respecto al grado de liquidez de los activos que incluyen...

M1 comprende el efectivo, es decir, los billetes y monedas, así como los saldos que pueden convertirse inmediatamente en dinero o que pueden utilizarse para pagos que no se hacen en efectivo, como los depósitos a la vista.

M2 incluye M1 y, además, los depósitos a plazo hasta dos años y los depósitos disponibles con preaviso hasta tres meses. Ambos depósitos pueden convertirse en componentes del agregado estrecho, pero con algunas restricciones, como la necesidad de notificación previa, penalizaciones y comisiones.

M3 comprende M2 y valores negociables emitidos por el sector de IFM residentes, es decir, cesiones temporales, participaciones en fondos del mercado monetario e instrumentos del mercado monetario y valores distintos de acciones hasta dos años. Debido a su alto grado de liquidez y certidumbre en cuanto a sus precios, estos instrumentos son sustitutos próximos de los depósitos. Como resultado de la inclusión de estos instrumentos en M3, el agregado monetario amplio se ve menos afectado por la sustitución entre las distintas categorías de activos líquidos que las definiciones más estrechas del dinero, y es más estable».<sup>52</sup>

En lo que respecta a la *demanda de dinero*, hay diversos motivos que la fundamentan. El primero es el *motivo transacción*, ya que el dinero es utilizado por el público como medio de pago en las transacciones, y por ello la demanda de dinero aparece directamente relacionada con el nivel de ingreso y la evolución de la actividad económica.

El segundo es el *motivo especulación*, dado que la *preferencia por la liquidez* (la tenencia de dinero por el público) depende de cuál sea la evolución de

<sup>52</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Estructura económica y financiera de la zona del euro*, en *La política monetaria del BCE*, Frankfurt am Main, 2001, cap. 2, p. 32-33.



los tipos de interés. Si son muy bajos, el público prefiere mantener su dinero, que es el activo financiero plenamente líquido; pero si fueran elevados, entonces el público se desprendería del dinero para adquirir activos financieros rentables (para no incurrir en un coste de oportunidad), disminuyendo así su preferencia por la liquidez. De modo que la demanda de dinero está inversamente relacionada con los tipos de interés.

Junto a ellos, KEYNES (1936) también se refirió al *motivo precaución*, en la medida en que la tenencia de dinero nos posibilita afrontar mejor a diferentes situaciones imprevistas:

«En circunstancias normales, el volumen de dinero necesario para satisfacer el motivo transacción y el motivo precaución es principalmente resultado de la actividad general del sistema económico y del nivel de los ingresos monetarios. Pero la dirección monetaria... hace sentir su efecto en el sistema económico por su influencia sobre el motivo especulación; porque la demanda de dinero para satisfacer los anteriores motivos, por lo general, no responde a cualquier influencia, excepto el acaecimiento real de un cambio en la actividad económica general y en el nivel de ingresos; mientras la experiencia indica que la demanda total de dinero para satisfacer el motivo especulación suele mostrar una respuesta continua ante los cambios graduales en la tasa de interés, es decir, hay una curva continua que relaciona los cambios en la demanda de dinero para satisfacer el motivo especulación con los que ocurren en la tasa de interés, debidos a modificaciones en los precios de los títulos y deudas de diversos vencimientos».<sup>53</sup>

La demanda de dinero, finalmente, es una demanda de *saldos reales*, en la medida en que el público tiene en consideración la capacidad adquisitiva del dinero: así, frente a un aumento del nivel general de precios, el público aumentaría su demanda de dinero en términos nominales en la misma proporción, manteniendo constantes los saldos reales de dinero.

### 3.5.1. El marco operativo y la estrategia de la política monetaria única

En relación con el *marco operativo* y la *estrategia* de la política monetaria única, el BANCO CENTRAL EUROPEO (2004) expone que el Eurosistema dispone de un conjunto de instrumentos y procedimientos para alcanzar su objetivo primordial, que constituyen el marco operativo utilizado para instrumentar la política monetaria única.

<sup>53</sup> KEYNES, J. M.: *Los incentivos psicológicos y de negocios para la liquidez*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. en español: 1943), 11ª reimpr., 1980, Libro IV: El incentivo para invertir, cap. 15, p. 177.

Mientras que la estrategia de política monetaria se ocupa de determinar el nivel de los tipos de interés que permita mantener los precios estables a medio plazo:

«Tanto el marco operativo como la estrategia de política monetaria tienen una función específica en la instrumentación de la política monetaria. La estrategia determina el nivel de los tipos de interés del mercado monetario que se requiere para mantener la estabilidad de precios a medio plazo, mientras que el marco operativo establece el procedimiento que se ha de utilizar para conseguir dicho nivel con los instrumentos de política monetaria disponibles.

Un banco central controla los tipos de interés a corto plazo del mercado monetario, señalando la orientación de su política monetaria y gestionando la situación de liquidez en dicho mercado. Como único emisor de billetes y de reservas bancarias, el banco central monopoliza la oferta de la base monetaria, que, en la zona del euro, comprende el efectivo (billetes y monedas) en circulación, las reservas y los depósitos mantenidos por las entidades de contrapartida en el Eurosistema, todas ellas partidas del pasivo del balance del Eurosistema. Las reservas pueden desagregarse en reservas obligatorias y exceso de reservas. Las primeras son las que las entidades de contrapartida están obligadas a mantener en los BCN. Las segundas son las reservas que las entidades de crédito mantienen voluntariamente en el Eurosistema, y suelen tener un saldo reducido.

En virtud de este monopolio, el banco central puede gestionar la liquidez del mercado monetario e influir en los tipos de interés de este mercado.

Además de controlar los tipos de interés gestionando la liquidez, el banco central puede, también, enviar señales al mercado monetario sobre la orientación de su política monetaria. En general, esto se consigue modificando las condiciones en las que el banco central está dispuesto a realizar operaciones con las entidades de crédito.

Mediante sus operaciones, el banco central pretende, asimismo, garantizar un funcionamiento ordenado del mercado monetario y ayudar a las entidades de crédito a satisfacer sus necesidades de liquidez de una manera fluida. Para ello, el banco central proporciona a las entidades de crédito financiación regular y mecanismos que les permiten ajustar sus saldos de fin de día y hacer frente a fluctuaciones transitorias de liquidez».<sup>54</sup>

<sup>54</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Instrumentación de la política monetaria*, en *La política monetaria del BCE 2004*, Frankfurt am Main, 2004, cap. 4, p. 73-74.

### 3.5.2. Operaciones principales para la ejecución de la política monetaria única

El Eurosistema dispone de dos grupos de *operaciones principales* para la ejecución de la política monetaria única: las operaciones de mercado abierto y las facilidades permanentes.

El grupo de operaciones más importante es el de las *operaciones de mercado abierto*, que están dirigidas a regular las condiciones de liquidez en el mercado monetario, al objeto de controlar la evolución del tipo de interés, y que son llevadas a cabo bajo la iniciativa del BCE. Entre ellas, destacan las operaciones principales de financiación (OPF), que suponen la concesión de préstamos del Eurosistema a las entidades, a cambio de la entrega de los correspondientes activos de garantía. Siendo muy habitual que este tipo de financiación se realice por medio de operaciones temporales, según la exposición del BANCO CENTRAL EUROPEO (2004):

«Este término designa las operaciones realizadas a iniciativa del banco central, que habitualmente se llevan a cabo en el mercado monetario... Las operaciones de mercado abierto desempeñan un papel importante a efectos de controlar los tipos de interés, señalar la orientación de la política monetaria y gestionar la situación de liquidez del mercado monetario.

Entre las operaciones de mercado abierto, las más importantes son las operaciones principales de financiación (OPF), que representan el instrumento fundamental de política monetaria del Eurosistema. Mediante estas operaciones, el Eurosistema presta fondos a sus entidades de contrapartida, siempre contra la entrega de activos de garantía, para proteger al Eurosistema de posibles riesgos financieros...

La financiación mediante operaciones de mercado abierto se realiza, por lo general, a través de operaciones temporales. Se trata, en este caso, de cesiones temporales, es decir, de operaciones en las que el banco central compra activos bajo pacto de recompra o concede préstamos respaldados por activos de garantía. Por lo tanto, son operaciones de mercado abierto temporales que proporcionan fondos sólo durante un período de tiempo limitado y especificado previamente».<sup>55</sup>

Otros instrumentos empleados por el BCE para controlar la evolución de los tipos de interés a corto plazo son las *facilidades permanentes*. Entre ellas se distinguen dos tipos, la *facilidad marginal de crédito* y la *facilidad de depósito*, que son facilidades a un día. Por regla general, las entidades de crédito suelen utilizar estas facilidades como último recurso, dadas las condiciones de tipos de interés que se aplican a cada uno de los instrumentos (que resultan ser menos ventajosas que las condiciones del mercado), y que son además las que marcan los

<sup>55</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Instrumentación de la política monetaria*, en *La política monetaria del BCE 2004*, op. cit., cap. 4, p. 75-76.

límites superior e inferior del tipo de interés a un día en el mercado de dinero:

«Para controlar los tipos de interés a corto plazo del mercado monetario y, en especial, reducir su volatilidad, el Eurosistema ofrece, asimismo, dos facilidades permanentes a sus entidades de contrapartida: la facilidad marginal de crédito y la facilidad de depósito. Ambas son facilidades a un día y las entidades que operan con el Eurosistema pueden recurrir a ellas por iniciativa propia. Por lo general, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito es sensiblemente más alto que el tipo de mercado correspondiente, y el tipo de interés de la facilidad de depósito es notablemente inferior al tipo de mercado. En consecuencia, las entidades de crédito suelen utilizar las facilidades permanentes sólo si no existen otras alternativas. Dado que no existen restricciones para acceder a estas facilidades, excepto la relativa a la entrega de garantías exigida en la facilidad marginal de crédito, sus tipos de interés constituyen, normalmente, el límite superior y el límite inferior del tipo a un día del mercado monetario».<sup>56</sup>

Otro instrumento de la política monetaria única son las *reservas mínimas u obligatorias*, que el BCE impone a las entidades de crédito, en forma de depósitos en las cuentas que los BCN mantienen en el banco central. Su importe se determina para cada entidad, aplicando un coeficiente fijo a su base de reservas, como indica el BANCO CENTRAL EUROPEO (2004):

«El BCE exige a las entidades de crédito el mantenimiento de depósitos en cuentas de los BCN. Estos depósitos se denominan reservas “mínimas” u “obligatorias”. El importe de las reservas obligatorias que cada entidad debe mantener se calcula en función de su base de reservas, que se define, a su vez, en función de las partidas del balance de la entidad...

Para determinar las reservas mínimas de una entidad se multiplica la base de reservas por un coeficiente de reservas. El BCE aplica a la mayor parte de las partidas incluidas en la base de reservas un coeficiente positivo uniforme, que se fijó en el 2% al inicio de la tercera fase de la UEM. La mayoría de los pasivos a corto plazo incluidos en el balance de las entidades de crédito están sujetos a un coeficiente de reservas positivo pero... ni los pasivos a largo plazo ni las cesiones temporales están sujetos a este coeficiente positivo».<sup>57</sup>

<sup>56</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Instrumentación de la política monetaria*, en *La política monetaria del BCE 2004*, op. cit., cap. 4, p. 78.

<sup>57</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Ibídem*, p. 79-80.

### 3.5.3. *La transmisión de la política monetaria única*

Una vez contemplados los instrumentos, ¿cómo actúan en la práctica los «canales de transmisión» de la política monetaria única? Este proceso comienza con un cambio en los tipos de interés a iniciativa del BCE, que va dirigido a marcar la nueva orientación de la política monetaria y a influir en la evolución de los tipos de interés a largo plazo. De ese modo, con el anuncio del nuevo rumbo de la política monetaria se trata de modificar las expectativas de inflación de los operadores de la economía, procurando influir además en los procesos de fijación de precios y salarios, y en la determinación del tipo de cambio, según el BANCO CENTRAL EUROPEO (2001):

«La (larga) cadena de causa y efecto que vincula las decisiones de política monetaria con el nivel de precios comienza con una variación de los tipos de interés del BCE. En concreto, de los tipos de interés de las operaciones principales de financiación y de las facilidades permanentes...

El sistema bancario demanda dinero emitido por el banco central, la denominada «base monetaria», para hacer frente a la demanda de efectivo en circulación, compensar saldos interbancarios y cumplir las exigencias de reservas mínimas que han de depositarse en el banco central. Dada su situación de monopolio en la creación de la base monetaria, el banco central puede ejercer una influencia dominante sobre las condiciones del mercado monetario y, por consiguiente, controlar los tipos de interés de dicho mercado. A su vez, las variaciones de los tipos de interés del mercado monetario afectan a otros tipos de interés de mercado, aunque con distinta intensidad.

El anuncio y la puesta en práctica de las decisiones de política monetaria pueden afectar a las expectativas sobre la senda futura de la política monetaria, y esto, a su vez, influye en los tipos de interés a plazo más largo, en las expectativas de inflación y en la fijación de precios y salarios, así como en los precios de los activos y en el tipo de cambio».<sup>58</sup>

En último término, al proceso mediante el cual las decisiones de política monetaria del BCE repercuten sobre el nivel de precios en particular, y sobre el conjunto de la economía en general, se le conoce como «mecanismo de transmisión de la política monetaria».

El banco central puede aumentar o disminuir la oferta monetaria, por regla general por medio de las operaciones de mercado abierto: comprando o vendiendo activos financieros, como bonos o deuda pública; pero también puede realizar operaciones de préstamos a las entidades financieras, o modificar el coeficiente legal de caja que se aplica sobre las reservas bancarias.

<sup>58</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Estrategia de política monetaria del BCE*, en *La política monetaria del BCE*, op. cit., cap. 3, p. 42.

De ese modo, con la variación deseada de la *base monetaria* (que está integrada por sus pasivos monetarios), el banco central logra con sus intervenciones afectar a la *oferta monetaria*, en una magnitud que viene determinada por el *multiplicador monetario*.

Por ejemplo, si el banco central decidiera inyectar más liquidez a los bancos por medio de préstamos, aumentarían tanto la base monetaria como la oferta monetaria; pero la variación de esta última sería un múltiplo (igual al coeficiente del multiplicador monetario) de la variación de la primera.

Este aumento de la oferta monetaria provocaría un descenso del tipo de interés de equilibrio en el mercado de dinero. Análogamente, una disminución de la oferta monetaria conlleva una subida del tipo de interés. De ese modo, el banco central puede fijar el tipo de interés, ajustando al alza o a la baja a la oferta monetaria.

El descenso del tipo de interés en el mercado de dinero determina, a su vez, un aumento de la inversión y del consumo en el mercado de bienes y servicios, de tal modo que allí la *demanda agregada* tiende a aumentar. En un modelo con precios flexibles, *ceteris paribus*, esto supondría tanto un aumento del nivel general de precios, como de la producción de bienes y servicios. Por eso hablamos, en este caso, de una política monetaria *expansiva*.

Sobre la base anterior, la principal contribución que puede hacer la política monetaria única al crecimiento económico a largo plazo es el mantenimiento de la estabilidad de precios, según la perspectiva del BANCO CENTRAL EUROPEO (2001).

Al adoptar al principio de la «neutralidad» del dinero en su discurso teórico, el BCE llega a comprender que *a largo plazo* la política monetaria no puede afectar a las variables reales, esto es, ni a la *producción real*, ni al *empleo* (aunque sí podría hacerlo *a corto plazo*); unas magnitudes que sólo se ven afectadas por factores del *lado de la oferta*, tales como el progreso técnico, o la evolución demográfica:

«Está demostrado que... el impacto de la política monetaria sobre los precios está sujeto a desfases largos, variables e inciertos...

A largo plazo, la política monetaria determina el valor nominal de los bienes y servicios, es decir, el nivel general de precios. Las fluctuaciones del nivel de precios indican cuánto ha variado con el tiempo el poder adquisitivo del dinero. Esta conclusión guarda relación con la afirmación – generalmente aceptada entre los economistas– de que la inflación es, en última instancia, un fenómeno de carácter monetario. En otras palabras, los períodos prolongados de crecimiento monetario se asocian normalmente con altas tasas de inflación... A este respecto, la «neutralidad» del dinero es un principio general en el que se basa el pensamiento económico



convencional, que afirma que las variaciones de la oferta monetaria solo pueden, a largo plazo, tener un impacto en las variables nominales, pero no en las reales. Así, las variaciones de la oferta monetaria no tendrán efecto a largo plazo sobre el producto real, el empleo o los tipos de interés reales. La renta real viene determinada, a largo plazo, por factores provenientes del lado de la oferta, como la tecnología, el crecimiento demográfico, la flexibilidad de los mercados y la eficiencia del marco institucional de la economía. Por lo tanto, la política monetaria solo puede contribuir al crecimiento a largo plazo manteniendo la estabilidad de precios... No obstante, las decisiones de política monetaria pueden influir en las variables reales a corto plazo».<sup>59</sup>

De hecho, ha sido esta interpretación de los efectos de la política monetaria sobre el nivel de precios y la renta real la que se ha trasladado directamente al Tratado, a la hora de asignar los objetivos y las funciones a las diversas autoridades responsables de la formulación de las políticas económicas.

Así, mientras que el objetivo reservado a la política monetaria única - instrumentada por el BCE- es el mantenimiento de la estabilidad de precios, al resto de políticas, como la política fiscal, y las políticas de reformas estructurales, que están bajo el control de los gobiernos de los respectivos Estados miembros, se les encomiendan los objetivos del crecimiento económico y la creación de empleo, según expone el BANCO CENTRAL EUROPEO (2001):

«Como la política monetaria influye en el nivel de precios a medio plazo, la estabilidad de precios es un objetivo factible para la política monetaria única. Por el contrario, habría sido erróneo asignar a la política monetaria un objetivo de renta real o empleo, ya que dicha política tiene un margen de acción muy limitado para influir de forma duradera en las variables reales. De hecho, solo con la estabilidad de precios la política monetaria puede incidir positivamente en el crecimiento económico a largo plazo. Corresponde a las políticas fiscales y estructurales –aunque también a las que afectan al proceso de negociación salarial– aumentar el potencial de crecimiento de la economía».<sup>60</sup>

La orientación de la política monetaria única podría ser de naturaleza *restrictiva* o *contractiva*, en cuyo caso estaría dirigida a drenar liquidez del sistema. Ello supondría una reducción efectiva de la oferta monetaria en circulación (o del agregado monetario amplio M3), y la consiguiente elevación del tipo de interés en el mercado monetario. Por regla general, esta es la orientación de la política monetaria en el caso de que el BCE detectara tensiones inflacionistas en la zona del euro, ante un incremento interanual del índice

<sup>59</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Estrategia de política monetaria del BCE*, en *La política monetaria del BCE*, op. cit., cap. 3, p. 41.

<sup>60</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Ibídem*, p. 42.

armonizado de precios de consumo (IAPC) próximo al 2% (que es su objetivo de inflación) o superior, y que pusieran en tensión al logro de su objetivo de estabilidad de precios.

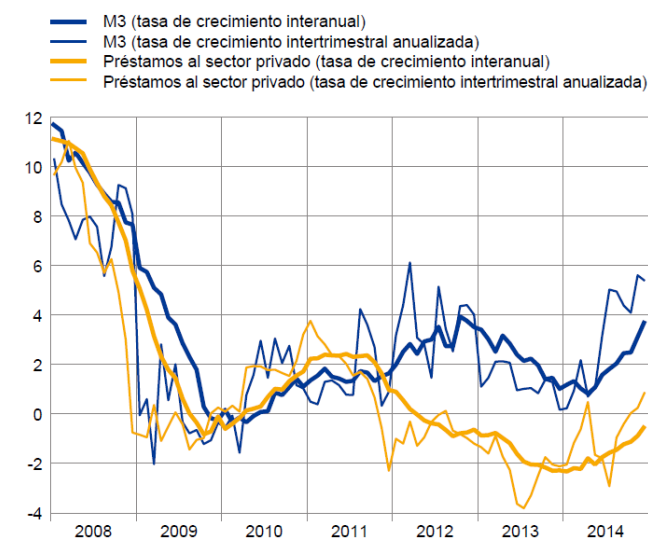
Asimismo, el BCE también podría instrumentar, como hemos visto, una política monetaria de carácter *expansivo*, lo que implicaría una inyección de liquidez en el sistema, con el propósito de reducir el nivel del tipo de interés en dicho mercado y de expandir el volumen de créditos. Esta medida podría ser un importante estímulo para la recuperación de las expectativas empresariales, el crecimiento económico y la creación de empleo, aunque elevara la tasa de inflación. En esta situación, el BCE puede realizar operaciones de compra directa en los mercados financieros (al contado y a plazo), o aumentar la concesión de créditos a las entidades del sistema bancario, a cambio de activos de garantía, mediante las operaciones de mercado abierto. Otras alternativas serían la reducción de las reservas bancarias obligatorias, mediante la aplicación de un coeficiente de caja más reducido, aunque esta medida no suele ser muy habitual.

#### Gráfica 2.10: Agregado monetario amplio (M3) y préstamos al sector privado 2008–2014 (tasas de variación interanual)

##### Gráfico 17

##### M3 y préstamos al sector privado

(tasas de variación interanual; datos desestacionalizados y ajustados de efecto calendario)



Fuente: BCE.

FUENTE: BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual 2014*, Frankfurt am Main, 2015, p. 35.

Dado que el principal objetivo asignado por el Tratado al SEBC y al BCE es el mantenimiento de la estabilidad de los precios, esta instrumentación de la política monetaria sería llevada a cabo sólo en aquellas situaciones en las que la *inflación* estuviera bajo control, a juicio del BCE.

Y por supuesto, en el caso de que se presentara la amenaza de un episodio

de *deflación*, una posibilidad muy lejana, pero que no habría que descartar por completo si cambiaran las expectativas futuras de precios de los agentes ante el reciente proceso de *desinflación* observado en la zona del euro: al haberse pasado de una tasa de inflación próxima al 3% a finales de 2011, a una tasa negativa en 2015, fundamentado en la caída del precio del petróleo y, en menor medida, de los alimentos, junto al efecto de la apreciación del tipo de cambio del euro a inicios de 2015, como ya se ha analizado antes.

Por otro lado, tampoco resultaba muy favorable la evolución monetaria y crediticia en la zona del euro, que continuó siendo muy débil en 2014 (vid. *Gráfica 2.10*). Esta falta de dinamismo del crédito representa una seria dificultad para la recuperación económica, además de presionar a la baja a las perspectivas de inflación a medio plazo.

#### **3.5.4. Medidas no convencionales de la política monetaria**

Ante esta situación, ciertamente inédita para los responsables de la política monetaria única, y dentro de un marco generalizado de «perspectivas de baja inflación» y de «debilidad del ritmo de crecimiento económico», junto a la persistencia de «dificultades en la transmisión de la política monetaria», el Eurosistema tuvo que adoptar entre junio y octubre de 2014 una serie de importantes medidas adicionales –algunas de ellas fueron *medidas no convencionales*, como las «operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico», conocidas como TLTRO–, que llevaron a una «relajación adicional considerable» de la orientación de la política monetaria.

Como sostiene el BANCO CENTRAL EUROPEO (2015), tales medidas fueron específicamente diseñadas para provocar «un impacto significativo en las condiciones de concesión del crédito a hogares y empresas de la zona del euro»:

«El paquete de medidas introducido en 2014 incluía tres elementos principales: la reducción de los tipos de interés oficiales del BCE hasta situarlos en su límite inferior efectivo, la introducción de una serie de operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (las denominadas TLTRO) y la puesta en marcha de dos programas de adquisiciones de determinados activos del sector privado. El objetivo de este paquete era restablecer el funcionamiento normal de la transmisión de la política monetaria e imprimir un tono más acomodaticio a la política monetaria, respaldando así el crédito a la economía real y la recuperación de la zona del euro, a fin de mantener la estabilidad de precios en el medio plazo.

Las medidas adoptadas en 2014 llevaron a una relajación adicional considerable de la orientación de la política monetaria, previendo que las inyecciones de liquidez proporcionadas a través de las TLTRO y los

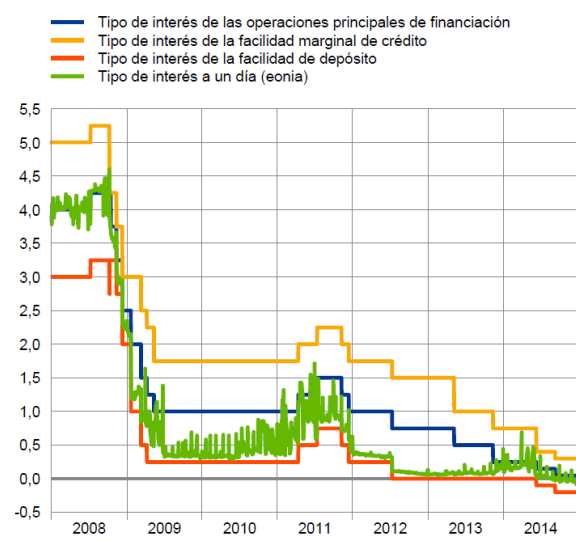
programas de adquisiciones de activos alcanzaran su máximo efecto en los trimestres siguientes. En este contexto, el Consejo de Gobierno comunicó su intención de aumentar considerablemente el balance del Eurosistema, a fin de proporcionar un estímulo monetario suficiente *para elevar la tasa de inflación* interanual medida por el IAPC hasta niveles inferiores al 2%, aunque próximos a este valor. Por otra parte, el Consejo de Gobierno se mantuvo unánime en su compromiso de utilizar instrumentos no convencionales adicionales acordes con su mandato, si llegara a ser necesario para continuar haciendo frente a los riesgos de un período de baja inflación demasiado prolongado». <sup>61</sup>

**Gráfica 2.11: Tipos de interés del BCE y tipo de interés a un día, 2008–2014 (porcentaje)**

**Gráfico 23**

Tipos de interés del BCE y tipo de interés a un día

(porcentaje; datos diarios)



Fuentes: BCE y Thomson Reuters.

FUENTE: BANCO CENTRAL EUROPEO, *Informe Anual 2014*, Frankfurt am Main, 2015, p. 49.

Los tipos de interés oficiales del BCE (vid. *Gráfica 2.11*), como ya se ha indicado, se redujeron hasta el punto de situarse en su límite inferior efectivo:

«El tipo de interés de las operaciones principales de financiación (OPF) del Eurosistema y el tipo de la facilidad de depósito se recortaron un total de 20 puntos básicos en dos ocasiones, hasta situarse en el 0,05% y el -0,20%, respectivamente, mientras que el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito se redujo en dos ocasiones, un total de 45 puntos básicos, hasta el 0,30%...

<sup>61</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *La economía de la zona del euro, la política monetaria del BCE y el sector financiero europeo en 2014*, en *Informe Anual 2014*, Frankfurt am Main, 2015, cap. 1, p. 46.

El hecho de que el tipo de interés de la facilidad de depósito se situara en terreno negativo reforzó el impacto de la reducción del tipo de las OPF y contribuyó a mantener la amplitud de la banda de tipos de interés, proporcionando un incentivo a las entidades para negociar en los mercados interbancarios, que es una condición indispensable para un funcionamiento satisfactorio de los mercados... En consecuencia, el recorte de los tipos de interés afectó considerablemente a los tipos al contado y a plazo del mercado monetario...». <sup>62</sup>

Las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO) pretendían facilitar el acceso al crédito bancario al sector privado no financiero de la zona del euro.

Siguiendo al BANCO CENTRAL EUROPEO (2015), tales operaciones proporcionan «financiación a largo plazo en condiciones atractivas, durante un período de hasta cuatro años, a todas las entidades de crédito que alcancen un determinado valor de referencia para sus préstamos a la economía real». Por lo tanto, el objetivo de las TLTRO era «fortalecer la transmisión de la política monetaria», partiendo de la base de que la mejora de las condiciones de financiación de las entidades de crédito tendría que contribuir necesariamente a la relajación de las condiciones crediticias y a estimular la concesión de créditos:

«Un rasgo fundamental de las TLTRO es que el importe de la financiación que una entidad está autorizada a obtener depende de su política crediticia. Las entidades tenían derecho a una asignación inicial equivalente al 7% del saldo vivo total, a 30 de abril de 2014, de los préstamos concedidos al sector privado no financiero de la zona del euro, excluidos los préstamos a hogares para la adquisición de vivienda. Las entidades podían obtener fondos por este importe asignado inicialmente en las dos primeras operaciones que se llevaron a cabo en septiembre y diciembre de 2014.

Posteriormente, entre marzo de 2015 y junio de 2016, todas las entidades de contrapartida podrán obtener financiación adicional en las TLTRO, dependiendo de que la evolución de los préstamos computables de las entidades de crédito supere el valor de referencia fijado para cada entidad. A mayor volumen de préstamos concedidos por las entidades por encima del valor de referencia, mayor será el importe de la financiación que podrán obtener...

La combinación de tipos de financiación a largo plazo reducidos y de incentivos positivos para conceder crédito (y consecuencias negativas si no lo conceden) debería impulsar al alza la oferta de préstamos y forzar una reducción de los tipos de interés aplicados a los créditos. Así pues, las

<sup>62</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *La economía de la zona del euro, la política monetaria del BCE y el sector financiero europeo en 2014*, en *Informe Anual 2014*, op. cit., cap. 1, p. 49.

TLTRO se han concebido para contribuir a que las favorables condiciones de financiación derivadas de las decisiones del BCE sobre tipos de interés se trasladen a los prestatarios del sector privado».<sup>63</sup>

Finalmente, con los dos programas de adquisiciones de activos del sector privado, denominados «programa de compras de bonos de titulización de activos» (ABSPP), y un «nuevo programa de adquisiciones de bonos garantizados» (CBPP3), lo que se pretendía otra vez era mejorar las condiciones de crédito en la economía:

«En el marco del ABSPP, el Eurosistema comenzó a adquirir bonos de titulización de activos (ABS) simples y transparentes, que tuvieran como subyacente activos frente al sector privado no financiero. En el contexto del CBPP3, el Eurosistema empezó a comprar bonos garantizados denominados en euros emitidos por IFM residentes en la zona del euro. El Consejo de Gobierno indicó que esperaba que estos dos programas tuvieran una duración de al menos dos años».<sup>64</sup>

En enero de 2015, el Consejo de Gobierno decidió «ampliar el programa de compras de activos y modificar el tipo de interés de las seis TLTRO restantes», tras concluir que las perspectivas de inflación a medio plazo se habían debilitado, y que «el grado vigente de acomodación monetaria era insuficiente para hacer frente de manera adecuada a los mayores riesgos de un período demasiado prolongado de baja inflación».<sup>65</sup>

Y en octubre de 2015, el presidente del BCE, el italiano MARIO DRAGHI,<sup>66</sup> llegó a advertir: «Tendremos que revisar el grado de los estímulos en la reunión de diciembre», lo que sin duda supondrá más estímulos «a través del programa de compra de activos, con el que pretendía gastar 1,1 billones de euros hasta otoño de 2016». La limitada recuperación europea puede truncarse si China y los emergentes vuelven a resucitar a la Gran Recesión. Ante este estado de cosas, la solución de DRAGHI ante los riesgos de estancamiento y deflación en la zona del euro consiste en ampliar el QE [Quantitative Easing, o “Facilidad Cuantitativa”]: las compras masivas de bonos soberanos y de activos privados para reactivar la economía] y «amagar con más medidas excepcionales ante el riesgo de deflación».

En definitiva, comprar deuda pública a largo plazo (por ejemplo, bonos a 5

<sup>63</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *La economía de la zona del euro, la política monetaria del BCE y el sector financiero europeo en 2014*, en *Informe Anual 2014*, op. cit., cap. 1, p. 49.

<sup>64</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Ibídem*, p. 52.

<sup>65</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO: *Ibídem*, p. 46.

<sup>66</sup> PÉREZ, C.: “Draghi anuncia más estímulos por los riesgos de estancamiento y deflación”, en EL PAÍS, jueves 22 de octubre de 2015. Enlace web:

[http://economia.elpais.com/economia/2015/10/22/actualidad/1445517712\\_561757.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/22/actualidad/1445517712_561757.html)



años) en vez de a corto plazo, con la idea de que la compra de estos bonos contribuya a ir reduciendo los tipos de interés a largo plazo, tal y como hizo la Reserva Federal con su programa de QE en noviembre de 2010. Y por si no fuera bastante, DRAGHI aseguró que los tipos de interés aún podrían bajar más: tras situar el BCE hace unos meses el tipo de interés de la *facilidad de depósito* en territorio negativo (-0,2%), ahora se podría ir más allá, al objeto de que los bancos tengan que poner en movimiento el dinero inmovilizado en sus cuentas abiertas en el banco central.

### 3.5.5. *Proyecciones de los expertos del BCE para la zona del euro*

Según las últimas proyecciones de los *expertos del BCE* para la zona del euro, de septiembre de 2015, estas *medidas no convencionales* están teniendo un efecto favorable sobre la economía:

«El impacto favorable de las medidas no convencionales adoptadas por el BCE continúa transmitiéndose a la economía. Los tipos de interés de los préstamos bancarios siguieron cayendo en el segundo trimestre de este año y se prevé que continúen en niveles históricamente bajos durante el horizonte de proyección. Se espera que la demanda agregada y, fundamentalmente, la formación de capital fijo y las exportaciones se beneficien de la orientación muy acomodaticia de la política monetaria». <sup>67</sup>

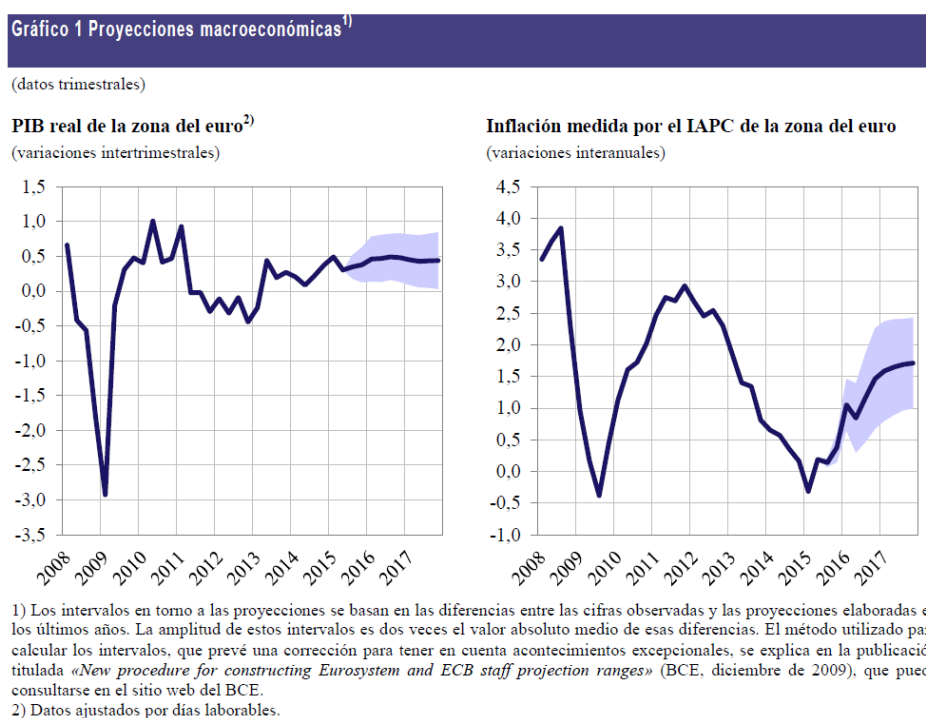
Los *expertos del BCE* contemplan un gradual aumento de la inflación (vid. *Gráfica 2.12*), desde el 0,1% en promedio de 2015 hasta el 1,7% previsto para 2017, sobre la base de la subida prevista de los precios del petróleo a partir del cuarto trimestre de 2016, del crecimiento de los salarios y de los beneficios, de los precios de las materias primas no energéticas, y de la depreciación del tipo de cambio del euro:

«Se proyecta que la inflación medida por el IAPC siga siendo baja a corto plazo y que aumente hacia finales de 2015. Aunque se espera que la inflación medida por el IAPC se sitúe en promedio en el 0,1% en 2015, debería incrementarse hasta el 1,1 % en 2016 y el 1,7 % en 2017... [La] contribución a la baja del componente energético del IAPC [será] menor a partir del cuarto trimestre de 2015. No obstante, se proyecta que este componente comience a contribuir positivamente a la inflación medida por el IAPC solo a partir del cuarto trimestre de 2016. La inflación medida por el IAPC excluida la energía aumentará gradualmente durante el horizonte contemplado, reflejando la solidez del crecimiento tanto de los salarios como de los márgenes. La menor holgura de la economía y de los mercados de trabajo, y el aumento de las tensiones en dichos mercados,

<sup>67</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO. EUROSISTEMA: *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro*, Septiembre 2015, p. 1-2.

que se refleja en una caída de la tasa de desempleo hasta el 10,1 % en 2017, impulsarán al alza la inflación subyacente durante los próximos años. Asimismo, el aumento de las presiones externas sobre los precios debido a la prolongada transmisión del tipo de cambio a los precios de consumo y los efectos alcistas de la subida de los precios energéticos y de las materias primas no energéticas supuesta en las proyecciones contribuirán a la recuperación de la inflación subyacente».<sup>68</sup>

**Gráfica 2.12: Proyecciones macroeconómicas de la zona del euro, 2015-2017**  
(datos trimestrales)



FUENTE: BCE. EUROSISTEMA: *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro*, Septiembre 2015, p. 2.

Junto a una recuperación más lenta de lo previsto en la producción real de la zona del euro, por debajo del 0,5% de variación intertrimestral:

«Se prevé que la recuperación de la actividad en la zona del euro continúe, aunque a un ritmo algo más lento de lo esperado anteriormente. Tras el fuerte impulso procedente de la bajada de los precios del petróleo a finales de 2014 y principios de 2015, la actividad en el segundo trimestre de 2015 no mantuvo toda la intensidad observada en meses precedentes. El crecimiento del PIB real se desaceleró hasta situarse en el 0,3 % en el segundo trimestre, y se espera que aumente a tasas prácticamente similares en el segundo semestre de 2015. Aunque las débiles perspectivas del

<sup>68</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO. EUROSISTEMA: *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro*, op. cit., p. 3.

comercio frenan la dinámica de crecimiento en la zona del euro, la última depreciación del tipo de cambio efectivo del euro y los bajos tipos de interés probablemente apoyarán la inversión empresarial, mientras que la favorable evolución del mercado de trabajo y el descenso de los precios de la energía sostendrán el consumo. Sin embargo, dado el debilitamiento de las perspectivas de crecimiento en las economías emergentes y la menor demanda exterior, la recuperación cíclica será más frágil de lo previsto y la brecha de producción negativa será algo más persistente. En promedio anual, el crecimiento del PIB real aumentará sustancialmente, desde el 0,9 % en 2014 hasta el 1,4 % en 2015, el 1,7% en 2016 y el 1,8 % en 2017».<sup>69</sup>

### 3.6. Interrelaciones de la política monetaria única con la política fiscal y presupuestaria

Finalizamos este apartado, dedicado al análisis de la política monetaria única, con unos comentarios relativos a sus interrelaciones con la política fiscal y presupuestaria.

En primer lugar, es un hecho evidente que la orientación de la política fiscal y presupuestaria (y en particular, el hecho de que pueda tener un alcance *expansivo* sobre la renta y el gasto) constituye una variable estratégica para el propio diseño de la política monetaria. En estos términos, podríamos hablar de los “efectos monetarios” de la política fiscal. Desde la perspectiva del banco central, se considera que una política fiscal desequilibrada (por ejemplo, cuando se registra un elevado déficit público) va a exigir unos mayores costes reales a la economía, a la hora de poner en marcha la correspondiente *restricción monetaria* -que habrá de ser tanto mayor en cuanto lo sea el desequilibrio fiscal-, con el propósito de estabilizar a la tasa de inflación, según la opinión conjunta de JOSÉ MARÍN y JUAN MARÍA PEÑALOSA (1997):

«La política presupuestaria es una de las variables clave que la política monetaria ha de tener en cuenta para diseñar e instrumentar una estrategia de reducción de los desequilibrios nominales de la economía...

En la medida en que la política presupuestaria no muestre una tendencia a la estabilidad, el impacto negativo sobre las expectativas de inflación, tipo de cambio y tipos de interés puede perjudicar el objetivo de la política monetaria de reducir la tasa de inflación... En líneas generales, una política presupuestaria desequilibrada aumenta los costes reales de proceder a una desaceleración de la tasa de inflación: la restricción monetaria necesaria para contener las expectativas inflacionistas... es tanto mayor cuanto más inestable se perciba por los agentes el curso de las finanzas públicas.

<sup>69</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO. EUROSISTEMA: *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro*, op. cit., p. 3.

Asimismo, cuanto mayores son la restricción monetaria necesaria para estabilizar la tasa de inflación y los costes reales provocados por tal política, mayores son las presiones que el banco central debe soportar para abandonar sus objetivos y evitar el deterioro de la actividad y el empleo (a cambio, claro, de mayor inflación)». <sup>70</sup>

También se pueden considerar algunos “efectos fiscales” de la política monetaria. Una vez establecida la preeminencia otorgada a su objetivo, el «mantenimiento de la estabilidad de precios», en el Tratado, y establecida como regla de conducta general la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros con las de la Unión Europea, el resultado no podría ser otro que la limitación efectiva de la autonomía de los gobiernos, a la hora de diseñar las políticas fiscales y presupuestarias de estímulo al crecimiento económico y al empleo, generalmente de carácter expansivo.

En este sentido, las situaciones “tolerables” de déficit presupuestario y de endeudamiento público quedaron ratificadas con el establecimiento de los respectivos criterios fiscales en el Tratado de Maastricht de 1992, como ya hemos comprobado.

En particular, el artículo 126.1 (antiguo artículo 104 TCE) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que «los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos». En su virtud, parece que los criterios de disciplina presupuestaria estaban diseñados para garantizar la eficacia de la política monetaria e incluso, la propia independencia política del banco central, según la exposición de MATTHEW B. CANZONERI y BEHZAD DIBA (1997):

«Los criterios de convergencia fiscal contenidos en el Tratado de Maastricht reflejan el punto de vista relativamente extendido de que una política fiscal expansiva puede hacer peligrar la independencia del banco central y la estabilidad de precios. El Tratado estableció valores de referencia para la ratio déficit/PIB (0,03) y deuda/PIB (0,60) con el objetivo de que contribuyeran a determinar si los déficits de un país eran excesivos: si los déficits de un país son considerados excesivos, no se le permitirá participar en la UME.

La inclusión en el Tratado del criterio de deuda se considera necesaria para la independencia política del banco central. Preocupa el hecho de que si un gobierno tiene comprometido un volumen considerable de pagos sobre la deuda, puede presionar al banco central para que reduzca los tipos de interés. En este capítulo, se argumentará que la inclusión del criterio de déficit en el Tratado... es necesaria para la independencia funcional del

<sup>70</sup> MARÍN ARCAS, J. y PEÑALOSA RUIZ, J. M.: *Implicaciones del marco institucional y de la política presupuestaria para la política monetaria en España*, en *La política monetaria y la inflación en España* / Servicio de Estudios del Banco de España, op. cit., cap. 5, p. 216-217.

banco central, sin la cual no sería capaz de controlar el nivel de precios, aunque tuviera la independencia política y hubiera adquirido el compromiso de mantener la estabilidad de precios».<sup>71</sup>

Sin embargo, lo que en realidad está aconteciendo es que los bancos centrales “independientes” no están siendo «sometidos al control democrático propio de otras instituciones de la democracia representativa», como argumenta JUAN TORRES (2013); pero sin embargo, están condicionando la política económica de los gobiernos, que sí lo están:

«Podría decirse que la mayor autonomía de la autoridad monetaria se disfruta en detrimento de la capacidad de maniobra de los gobiernos o incluso de los Parlamentos, que son las instituciones auténticamente legitimadas para dilucidar las políticas que han de adoptarse en virtud del mandato popular del que son depositarias.

Estas circunstancias comportan una problemática que va más allá de lo puramente económico. Como es sabido, el propio nacimiento del Estado democrático moderno se basó en la división de poderes y en la potestad del legislativo para establecer impuestos y determinar el gasto público, funciones que antes correspondían en exclusiva al soberano. En gran medida, las autoridades monetarias ahora investidas de independencia pueden llegar a provocar un debilitamiento de esos principios.

El premio Nobel de Economía James Tobin ya lo había advertido en los primeros momentos de furor monetarista en Estados Unidos: «La idea de que el dinero y los precios pueden separarse y delegarse al banco central mientras que el Congreso y el Ejecutivo se ocupan por su cuenta del presupuesto, los impuestos, el empleo y la producción, es el tipo de falacia que se pone en las preguntas de los exámenes de introducción a la Economía, una falacia elevada hoy a doctrina presidencial».<sup>72</sup>

## 4. LA POLÍTICA FISCAL

### 4.1. Funciones y objetivos de la política fiscal

La política fiscal constituye una de las disciplinas más recientes en el campo de las ciencias económicas, estando muy estrechamente vinculada desde

<sup>71</sup> CANZONERI, M. B. y DIBA, B.: *Restricciones fiscales a la independencia de los bancos centrales y a la estabilidad de precios*, en *La política monetaria y la inflación en España* / Servicio de Estudios del Banco de España, op. cit., cap. 6, p. 223.

<sup>72</sup> TORRES LÓPEZ, J.: *El dinero y la política monetaria*, en *Economía política*, 4ª ed., Pirámide, Madrid, cap. 12, p. 284.

sus orígenes a la Revolución Keynesiana, dada la relevancia otorgada en la teoría macroeconómica diseñada en la *Teoría general* al manejo discrecional del presupuesto público y de sus componentes, los ingresos y los gastos públicos, para poder influir de una manera significativa sobre los niveles de producción, empleo y precios, como se subraya por ALEJANDRO PEDRÓS (1974); y desempeñando desde entonces un destacado rol en el desarrollo de la investigación y de la literatura económica:

«Como es bien sabido, la política fiscal es una de las disciplinas económicas de acuñación más reciente. De hecho, su aparición como tal puede situarse en la década de 1930. A pesar de ello, y precisamente por el hecho de su íntima vinculación con lo que ha venido en denominarse la revolución keynesiana, ha desempeñado un papel muy destacado –nos atreveríamos a decir que central- dentro de los desarrollos más importantes que han tenido lugar en la última generación dentro del campo cada vez más trillado de la ciencia económica. Todo ello ha significado una gran atención a los estudios sobre política fiscal».<sup>73</sup>

Este desarrollo disciplinario estuvo facilitado por un conjunto de condiciones materiales e ideológicas que acabaron respaldando a la *política financiera intervencionista*, y que FRITZ NEUMARK (1961) sintetiza en tres elementos: disponer de un presupuesto público con tamaño suficiente para generar los efectos económicos y sociales deseados, la aportación central de la teoría económica keynesiana, junto al surgimiento de ideales colectivos:

«Se precisaba primeramente alcanzar un cierto volumen en el *sector de la economía pública*, volumen que solo comenzó a alcanzarse en los primeros años que siguieron a la guerra de 1914-18. Se necesitaba, en segundo lugar, una *teoría económica* que demostrase cuándo y por qué razones el automatismo del mercado no aseguraba el equilibrio económico ni el pleno empleo de las fuerzas productivas y qué era lo que a este propósito debía hacer el Estado. En tercero y último lugar era preciso que se abriesen camino unas *ideologías sociales y económicas* que contribuyesen a la «abdicación de los egoísmos individuales»... y dejarasen de predicar el «abstencionismo social» del Estado..., postulando el intervencionismo estatal.

No hace falta decir que el presupuesto estatal tiene hoy dimensiones suficientes para producir relevantes efectos económicos y sociales mediante variaciones en su volumen y en su estructura.

En cuanto a la teoría económica, hemos de agradecer a la obra de Keynes -casi igual a la de Smith en su época- el haber esclarecido las leyes

<sup>73</sup> PEDRÓS ABELLÓ, A.: *Introducción*, en *La teoría económica de la política fiscal* / ALAN PEACOCK y G. K. SHAW, Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (1ª reimpr., 1982), p. 7.



que rigen la Economía con mayor acierto que las doctrinas clásicas y el haber contribuido a hacer de la ciencia de la hacienda «lo que ya era antes y lo que debe aspirar a ser, dados su objeto y funciones: una parte esencial de la Economía política»...

[Finalmente], esas doctrinas económicas y sociales... se cifran en el deseo de lograr un *crecimiento económico* paralelo a la *plena ocupación de las fuerzas productivas*, a una más equitativa *distribución de capitales y rentas* y a una mayor *seguridad social*. Se trata, pues, como corresponde a una sociedad de masas, de ideales y de exigencias *colectivas*, lo que, a juicio de muchos, aumenta su valor y su importancia, mientras que otros miran estas aspiraciones con notorio recelo, manteniendo resabios de sistemas feudales, aristocráticos o liberalindividualistas. Es importante además comprobar que mientras que, según las doctrinas clásicas, las exigencias de una política económica y racional y las de una política social humanitaria se oponen en principio entre sí, las doctrinas modernas piensan que, bajo ciertas condiciones, no sólo no hay oposición entre ellas, sino que existe una completa armonía en los fines y en los medios, lo que, naturalmente, aumenta las probabilidades de éxito de ambas». <sup>74</sup>

Una vez reseñados sus antecedentes, podemos establecer que la política fiscal y presupuestaria está centrada en el análisis de los problemas de la *hacienda pública*, que son todos aquellos que surgen en torno al proceso ingreso-gasto del sector público.

Y como asentara RICHARD A. MUSGRAVE (1959), tales problemas están vinculados fundamentalmente con las áreas de la asignación de los recursos, la distribución de la renta, la estabilización macroeconómica (pleno empleo, estabilidad de precios), y el desarrollo:

«Al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado se le denomina tradicionalmente *hacienda pública*... Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ello, son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. Por tanto, debemos considerar nuestra tarea como una investigación sobre los principios de la economía pública. O, más exactamente, sobre aquellos aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del

<sup>74</sup> NEUMARK, F. (1961): *Los principios de la política financiera intervencionista*, en *Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964, Parte segunda: Cuestiones financieras, p. 175-177.

presupuesto público». <sup>75</sup>

Según su criterio, el principal reto o dificultad para la política fiscal y presupuestaria es que no existe una regla normativa uniforme que resulte aplicable a la gestión del Estado o economía pública, habida cuenta de la existencia de diversas funciones fiscales y, por lo tanto, de una multiplicidad de objetivos que en ocasiones se solapan entre sí, y que plantean la necesidad de adoptar soluciones distintas:

«No existe ningún conjunto sencillo de principios, ninguna regla uniforme de conducta normativa que pueda ser aplicada a la gestión de la economía pública. En lugar de ello nos enfrentamos con cierto número de funciones separadas, aunque interrelacionadas, que requieren soluciones distintas. Nuestra primera tarea consiste en ordenar esos objetivos, establecer las soluciones y ver cómo se relacionan los objetivos y las soluciones». <sup>76</sup>

Al objeto de disponer de una visión general comprensiva aunque simplificada de este problema, MUSGRAVE (1959) propone el análisis de la determinación de las políticas fiscales y presupuestarias en un estado ideal o imaginario, en el que prevalecen unas normas de planificación fiscal eficientes:

«Las responsabilidades del Departamento Fiscal en nuestro estado imaginario se derivan de una multiplicidad de objetivos. A nuestros presentes fines estos están agrupados bajo tres epígrafes: la utilización de los instrumentos fiscales para, 1) conseguir ajustes en la asignación de los recursos; 2) conseguir ajustes en la distribución de la riqueza y la renta, y 3) conseguir la estabilización económica.

Pensemos ahora que cada una de estas funciones se realiza por una rama particular de nuestro imaginario Departamento Fiscal. A estas ramas podemos denominarlas respectivamente, Ramas de Servicios, de Distribución y de Estabilización. El administrador de la Rama de Servicios tiene que determinar qué ajustes en la asignación son necesarios, quién ha de soportar el coste y qué políticas de ingreso y de gasto son precisas para alcanzar los objetivos deseados. El administrador de la Rama de Distribución tiene que determinar qué gestiones son necesarias para establecer la situación de distribución deseada o justa, y el administrador de la Rama de Estabilización tiene que decidir qué debe hacerse para garantizar la estabilidad de precios y el pleno empleo». <sup>77</sup>

<sup>75</sup> MUSGRAVE, R. A. (1959): *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1ª reimpr., 1969, Parte I: Exposición de materias, cap. 1, p. 3.

<sup>76</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Ibídem*, p. 5.

<sup>77</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Ibídem*.

A partir de este esquema simplificado, se pueden establecer unos objetivos políticos centrales para la política fiscal y presupuestaria, que aparecen vinculados a un conjunto de *funciones fiscales*.

Las medidas que puedan implementarse en el ámbito presupuestario de los ingresos y del gasto público afectan diversamente tanto a los resultados de la actividad económica como al bienestar social, según el común criterio de RICHARD A. MUSGRAVE y PEGGY B. MUSGRAVE (1989):

«Aunque determinadas medidas de ingreso o gasto afectan a la economía de muchas formas y pueden ser diseñadas para diversos objetivos, es posible presentar algunos objetivos políticos más o menos definidos. En ellos se incluyen:

1. La provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada *función de asignación* de la política presupuestaria. Las políticas de regulación, que pueden igualmente ser consideradas como una parte de la función de asignación, no se incluyen aquí, debido a que no son primordialmente un problema de política presupuestaria.
2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución, aquí denominado *función de distribución*.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Nos referimos a todos estos objetivos como *función de estabilización*.

En la medida en que estos objetivos sean distintos, es probable que cualquier medida de ingreso o gasto afecte a más de un objetivo. Como se observará ahora, el problema consiste consecuentemente en diseñar la política presupuestaria de forma que la persecución de un objetivo no obstaculice la consecución de otro».<sup>78</sup>

Pasamos a continuación a exponer algunas reflexiones generales, relativas a las problemáticas que enfrentan cada una de las funciones fiscales que han sido descritas.

<sup>78</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1989): *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda pública teórica y aplicada*, McGraw-Hill / Interamericana de España, Madrid, 1992, Primera parte: Delimitación del sector público, cap. 1, p. 7. Traducido de la 5ª ed. inglesa: *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York, 1989 (1ª ed. inglesa: 1973).

## 4.2. La provisión pública de los bienes sociales: la función de asignación

Ya nos hemos referido en este trabajo de investigación a la problemática de la satisfacción de las necesidades sociales, que constituye el objeto de esta primera función fiscal, en relación con la existencia de los “fallos” del mercado en materia asignativa.

En términos generales, cabe sostener que la *función de asignación* se enfrenta al mismo tipo de problema que suelen afrontar generalmente los economistas (esto es, el problema del *coste de oportunidad*), según el planteamiento de MUSGRAVE y MUSGRAVE (1989):

«La función de asignación, que se ocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, inevitablemente se aparta del proceso de mercado, pero plantea el tipo de problema que tradicionalmente se ha planteado el análisis económico: el uso eficiente de los recursos dadas una distribución de la renta y una pauta de las preferencias de los consumidores determinadas».<sup>79</sup>

La satisfacción de las necesidades sociales requiere de la provisión eficiente por parte del Estado de los bienes sociales o públicos, que se distinguen en esencia de los bienes privados en el hecho de que se consumen conjuntamente (hay un *consumo no rival* por parte de los usuarios del bien público); y en el caso de que resultara inaplicable el *principio de exclusión* a tales bienes, estaríamos en presencia de los denominados *bienes públicos puros*. Sin embargo, y desde la perspectiva de la eficiencia económica, no tendría sentido alguno excluir a un usuario o consumidor de la participación en los beneficios proporcionados por cierto bien público puro, en la medida en que tal disfrute no va a reducir el nivel de satisfacción de los demás consumidores. Al estar al alcance de todos los usuarios o consumidores los mismos beneficios, y siendo ineficiente la exclusión, los consumidores racionales y egoístas deciden no realizar de forma voluntaria sus respectivas contribuciones para la provisión privada del bien público y, por esta razón, el mecanismo de mercado “falla” en su provisión. Que tendrá que ser atendida por parte del Estado, puesto que sólo él dispone del poder de exigir impuestos a sus ciudadanos, una circunstancia que resulta indispensable para poder financiar la provisión colectiva de este conjunto particular de bienes.

El doble problema del Estado consiste pues en determinar la clase y cantidad que ha de suministrarse de cada bien público, de una parte; y la contribución que habrán de pagar los usuarios del mismo por sus respectivos beneficios. Dado que los usuarios racionales se comportarán como usuarios gratuitos (*free-riders*), la oferta de los bienes públicos y las asignaciones de sus costes requieren de un procedimiento alternativo al mecanismo de mercado, y este

<sup>79</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda pública teórica y aplicada*, op. cit., cap. 1, p. 10.

no es otro que el *proceso político*.

Por lo tanto, la toma de decisiones colectivas por medio del proceso político se constituye en el procedimiento alternativo que permite revelar las verdaderas preferencias de los usuarios-votantes, en lugar del mercado, y que posibilita determinar la forma de recaudación de las respectivas contribuciones de los usuarios por medio del sistema fiscal. En palabras de MUSGRAVE y MUSGRAVE (1989):

«En esta situación el proceso político entra en escena como sustituto del mecanismo de mercado. Es necesario establecer el voto por medio de elecciones en lugar del voto del dólar. Ya que los electores saben que se hallarán sujetos a la decisión del voto (sea por mayoría simple o por cualquier otra regla electoral), creerán que les interesa votar de modo que el resultado se sitúe lo más próximo posible a sus propias preferencias. La toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias mediante el mercado y la obtención de las participaciones en el coste que se decidan deben ser aplicadas por la vía del sistema fiscal... Además los resultados de la votación no complacerán a todas las personas por lo que sólo se puede esperar que se aproximen a una solución eficiente. Esto lo harán más o menos perfectamente dependiendo de la eficiencia del proceso de votación y de la homogeneidad de las preferencias de la comunidad sobre la cuestión».<sup>80</sup>

Si se contemplan las diferentes áreas de beneficios proporcionadas por cada uno de ellos, puede distinguirse entre bienes públicos *nacionales* y *locales*, una perspectiva que vincula su estudio a la problemática de la descentralización fiscal, o proceso de traspaso de competencias (relativas a la gestión y suministro de ciertos bienes y servicios públicos, así como a su financiación) desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales o locales, y que es analizada con particular detalle por las *teorías del federalismo fiscal*.

En este sentido, la descentralización representa una forma de reorganización de la Administración pública con el doble propósito de suministrar los bienes y servicios públicos de la forma más eficiente posible, y de satisfacer mejor las preferencias de los usuarios o residentes en las diferentes jurisdicciones. En particular, cuanto más diversificadas sean las demandas de los consumidores que estén agrupados en cada jurisdicción, mayores serán las ganancias de bienestar derivadas de una provisión descentralizada, tal y como se desprende del *Teorema de la Descentralización* formulado por WALLACE E. OATES (1972):

«Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada

<sup>80</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda pública teórica y aplicada*, op. cit., cap. 1, p. 9.

nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales— será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de *cualquier* nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones». <sup>81</sup>

De hecho, el problema teórico del federalismo fiscal consiste en determinar la estructura institucional óptima, que permita situar las respectivas funciones fiscales en aquellos niveles de gobierno más adecuados para la toma de decisiones. En este sentido, y aplicando esta idea al asunto que nos ocupa, los bienes públicos nacionales deberían ser suministrados por el gobierno central, mientras que los bienes públicos locales serán provistos por los gobiernos regionales y locales.

Por otra parte, la provisión pública de los bienes sociales no exige necesariamente que la producción de los mismos también sea pública. En una larga serie de casos, los bienes sociales son producidos por empresas privadas para su posterior venta al gobierno, que finalmente es quien los suministra (como sucede, por ejemplo, con los aviones de combate con los que se dota al ejército del aire). En otros casos, los bienes o servicios sociales son suministrados directamente bien por funcionarios del Estado (integrados en el Registro civil, la policía, los tribunales de justicia...), o bien por empresas públicas (como sucede con la empresa municipal del agua). Por consiguiente, la provisión pública de los bienes y servicios sociales para satisfacer las necesidades colectivas implica que han de ser pagados por medio de los ingresos coactivos del presupuesto público, y con total independencia de cómo y por quién hayan sido producidos.

#### **4.2.1. En particular: la provisión pública de bienes preferentes**

También debemos mencionar a un segundo tipo de necesidades que, a pesar de ser satisfechas por el mecanismo de mercado y estar sujetas al principio de exclusión, en la práctica se convierten en necesidades públicas, al considerarse en una sociedad democrática que las mismas han de ser atendidas también por la vía del presupuesto público. Tales necesidades son denominadas por MUSGRAVE (1959) *necesidades preferentes*, y los servicios públicos que están destinados a satisfacerlas abarcan desde los servicios educativos gratuitos, las viviendas protegidas o la atención sanitaria, a los comedores escolares y a las escuelas de infancia o guarderías:

<sup>81</sup> OATES, W. E.: *La división de funciones entre niveles de gobierno*, en *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, cap. II, p. 59. Primera publicación: *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1972.



«Ciertas necesidades públicas pueden caer en la línea fronteriza entre las necesidades privadas y las sociales, donde el principio de exclusión puede ser aplicado a parte de los beneficios obtenidos, pero no a todos. La provisión presupuestaria para servicios educativos gratuitos o para medidas sanitarias son ejemplos de esto. Tales medidas proporcionan un inmediato beneficio a determinado alumno o paciente, pero, aparte de esto, todo el mundo recibe un beneficio por el hecho de vivir en una comunidad más educada o más sana. Ciertas necesidades que aparecen como necesidades preferentes pueden contener elementos sustanciales de necesidades sociales.

Además, un argumento en favor de la satisfacción de necesidades preferentes y de la interferencia en la soberanía del consumidor, estrictamente definida, puede deberse a la dirección política en una sociedad democrática. Aun cuando la soberanía del consumidor es la regla general, pueden surgir situaciones, dentro de una comunidad democrática, en las que un grupo bien informado tenga derecho a imponer su decisión sobre los demás. Pocos negarán que existen argumentos en favor de la regulación de la venta de drogas o en favor de proporcionar determinados servicios sanitarios. Las ventajas de la educación son más evidentes para las personas instruidas que para las no instruidas, lo que justifica la obligatoriedad en la asignación de recursos a la educación; la interferencia en las preferencias de las familias puede ir dirigida a la protección de los intereses de los menores; la libertad de pertenecer a algo puede anular la libertad de excluir de algo, y así sucesivamente. Estas son cuestiones de enseñanza y de dirección que constituyen parte esencial de una democracia razonablemente definida y que justifican la satisfacción de ciertas necesidades preferentes dentro de un modelo normativo».<sup>82</sup>

#### **4.3. El reparto de la renta en una economía de mercado, los impuestos y las transferencias: la función de distribución**

Sin duda alguna, la cuestión distributiva es una de las más destacadas –si no es la principal– en el debate filosófico y en la controversia política y económica en general, y resulta ineludible en todo esquema de política pública, en particular.

Bajo el ideal de una economía de mercado no interferida, la distribución de la renta y de la riqueza entre los individuos depende del reparto de las dotaciones de factores de producción, de la riqueza que haya sido acumulada o heredada por ellos, de los precios (salarios, rentas, tipos de interés) alcanzados en los

<sup>82</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 14.

respectivos mercados factoriales, y de la cantidad de cada factor que hayan puesto a disposición del mercado.

Suponiendo que todos los mercados factoriales sean perfectamente competitivos, esto implica que, en la situación de equilibrio, el precio de cada factor se igualará con el valor de su producto marginal, aplicando la teoría neoclásica de la productividad marginal. De esta manera, la distribución personal de la renta es una función directa de las respectivas dotaciones de factores productivos y de los precios que alcancen en sus respectivos mercados.

#### ***4.3.1. La distribución primaria de la renta contemplada desde el ideal de la justicia***

Sin embargo, también existen otros factores que no son contemplados por este ideal competitivo, pero que ejercen su influencia en la distribución primaria de la renta: la estructura social, las relaciones de poder, la movilidad social, el género, la raza o etnia, la edad, el talento de las personas, las posibilidades de acceso a la educación, la aversión al riesgo, la suerte o azar, el grado de poder de monopolio en los mercados imperfectos, el estado de salud vinculado a la herencia genética, el patrimonio heredado procedente de antiguos expolios, etc. Sobre esta base, cabe plantearse entonces si el resultado distributivo generado por una economía de mercado podría llegar a ser descrito como *justo*.

Según la opinión de JOSÉ LUIS PÉREZ y NARCISO AMORÓS (1984), la distribución de la renta en nuestras sociedades capitalistas dista bastante de ser la ideal desde el punto de vista de la justicia, lo que determina que el sistema de precios tenga que ser complementado por la provisión pública de satisfactores, destinada a aquellos ciudadanos con recursos económicos insuficientes:

«Cualquiera que sea su ideología política, su medio sociológico y su nivel económico, pocos sujetos dejarán de estar de acuerdo con la afirmación siguiente: la distribución de la renta en las sociedades actuales dista mucho de ser la más equitativa. El concepto de justicia es, naturalmente, un concepto que implica la formulación de juicios de valor, que escapan a la competencia del Economista. El Moralista, el Sociólogo, el Jurista y el Político tienen, probablemente, mucho más que decir sobre el tema.

Sin embargo, una vez que se constata que, incluso en un plano económico, la distribución de la renta no es, con toda probabilidad, la más ideal desde el punto de vista de la justicia (y con independencia de cuál sea el modo y el rigor con que se define esta última), ese sentimiento difuso basta ya, como regla de experiencia, para comprender que el mercado no puede constituirse en el único mecanismo de asignación de los recursos, y que estamos, desde este punto de vista, ante una importante laguna que el sistema de precios deja sin llenar. Como se ha destacado a menudo, el

mercado sólo atiende la cobertura de las *necesidades solventes*, respaldadas por una capacidad de pago. Y en la medida en que la distribución de la renta no sea lo suficientemente equitativa entre la población, existirá un porcentaje relativamente elevado de personas cuyo nivel de ingresos solamente les permite atender a las necesidades más primarias o vitales, es decir, cuya capacidad de pago es muy limitada en relación con sus necesidades. Tendremos que rechazar entonces la suficiencia del mecanismo del mercado y del sistema de precios, y proclamar la necesidad de que se le complemente con una producción gratuita, o a bajo precio, por empresas públicas, de los bienes necesarios, a aquellos sectores de población que no pueden, por su bajo poder adquisitivo, comprarlos en el mercado a los precios que los ofrecen los empresarios privados».<sup>83</sup>

Por lo tanto, podemos acordar que en las economías de libre mercado sólo se atiende a la satisfacción de las *necesidades solventes*, como indican PÉREZ DE AYALA y AMORÓS. Esto es, la de aquellos agentes o personas que disponen de capacidad económica bastante para realizar una demanda efectiva.

Pero junto a ellos, también existen numerosas personas que carecen de los recursos suficientes para poder satisfacer sus necesidades, y que forman parte de las denominadas *colas invisibles*, una expresión acuñada por el maestro JOSÉ LUIS SAMPEDRO (1982), en la que se integra a todos los potenciales compradores carentes de recursos y que, por esta misma razón, no pueden acudir a las tiendas y colmar sus necesidades:

«En los países con sistemas económicos fuertemente planificados (como la Unión Soviética durante el régimen comunista) era frecuente la formación de largas colas de compradores en las tiendas para conseguir algunos productos. Ese hecho se presentaba en Occidente como un atraso molesto y fastidioso que no afecta a los consumidores de un sistema de mercado. Pero esa supuesta prueba de superioridad encierra una trampa, al no poner de manifiesto que en los países occidentales, de mercado sin racionamiento, también existen colas, sólo que resultan invisibles. Al igual que los mendigos, no perceptibles en las calles cuando lo prohíben las ordenanzas o se los llevan los guardias para ocultárselos a los visitantes ilustres, las *colas invisibles* las integran, sin formarse materialmente, los compradores atraídos por la oferta, pero que ni siquiera se acercan a la tienda porque no tienen dinero suficiente para adquirir los artículos que desean, como pueden hacerlo los adinerados. Ni en el sistema de mercado ni en el planificado hay existencias suficientes para abastecer de todo a todos. La diferencia esencial está en el modo de reparto. Como en el

<sup>83</sup> PÉREZ DE AYALA, J. L. y AMORÓS RICA, N.: *La producción por el Estado de bienes y servicios públicos divisibles o "uti singuli"*, en *Hacienda pública (Apuntes)*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1984, cap. 2, p. 44-45.

socialismo planificado la renta estaba repartida con más igualdad, resultaba forzoso el racionamiento con sus colas; en cambio, en un sistema de mercado la riqueza se reparte con mucha mayor desigualdad y origina «colas invisibles», porque sólo una minoría puede obtener los artículos deseados».<sup>84</sup>

Sobre la base de las reflexiones anteriores, podemos afirmar entonces que el sistema de economía de mercado plantea problemas no solo de eficiencia –que ya han sido previamente analizados–, sino también problemas de justicia o equidad, como nos advierte AMARTYA SEN (1993):

«Mientras que las ventajas de eficiencia del mecanismo de mercado, dados los supuestos habituales, tienden a trasladarse en algunas de sus formas al campo de las libertades (incluso en el espacio de las capacidades y no sólo en el de los bienes), los problemas de desigualdad permanecen y tienden a agrandarse con el proceso de cambio de un espacio a otro».<sup>85</sup>

Esta tesis fue defendida por JESÚS ALBARRACÍN (1991), quien entendió que la desigualdad distributiva no sólo es un rasgo estructural de este sistema económico, sino que el propio sistema tiende a propiciar su ampliación:

«La desigualdad social es consustancial a la economía de mercado que, además, tiende a ampliarla. Todos los individuos no son iguales sino que existen dos clases sociales fundamentales: los capitalistas poseedores de los medios de producción, que deciden a qué dedicar los recursos productivos, y los trabajadores, personas que libremente se ven obligadas, por razones económicas, a vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario como medio de subsistencia. Ambas clases ocupan un lugar muy distinto en la producción y en la vida social: los primeros son los que explotan y se apropian del producto excedente, los segundos son los explotados. Además, dentro de los trabajadores, la desigualdad tiende también a ampliarse: entre trabajadores intelectuales y manuales, técnicos y obreros, fijos y temporales, etc. Esta desigualdad social se traduce en una distribución de las rentas que no es equitativa, por lo que los precios de demanda no reflejarán las necesidades de los individuos, sino de los ingresos de la mayoría de la población, cuya baja renta les obliga a prescindir de algunos bienes necesarios, y de los de una minoría, que demanda mercancías de lujo».<sup>86</sup>

<sup>84</sup> SAMPEDRO SÁEZ, J. L. (1982): *El mercado no es la libertad*, en *El mercado y la globalización*, Ediciones Destino, Barcelona, 4ª ed., 2002, p. 33-34.

<sup>85</sup> SEN, A. K. (1993): *Mercados y libertades. Logros y limitaciones del mecanismo de mercado en el fomento de las libertades individuales*, en *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, I.C.E / U.A.B., Barcelona, 1997, p. 151.

<sup>86</sup> ALBARRACÍN GÓMEZ, J.: *Solo los necios confunden valor y precio*, en *La economía de mercado*, Trotta, Madrid, 1991, parte I, cap. 3, p. 68.

Para finalizar este apartado, haremos mención a los principales resultados obtenidos por PIKETTY (2013) en su investigación sobre la dinámica histórica de la distribución de la riqueza, titulada *El capital en el siglo XXI*.

Su primera conclusión sostiene que «hay que desconfiar de todo determinismo económico», en la medida en que la historia de las desigualdades en la distribución de la riqueza depende de profundas razones políticas: esto es, del equilibrio existente, en cada momento, en las relaciones de poder entre los respectivos agentes económicos, políticos y sociales.

En particular, afirma que el aumento de las desigualdades observado a partir de la década de 1970 está correlacionado con los cambios introducidos por la política económica, especialmente en el ámbito fiscal y financiero:

«...la historia de la distribución de la riqueza es siempre profundamente política y no podría resumirse en mecanismo puramente económicos. En particular, la reducción de las desigualdades observada en los países desarrollados entre las décadas de 1900-1910 y 1950-1960 es ante todo producto de las guerras y de las políticas públicas instrumentadas después de esos choques. Del mismo modo, el incremento de las desigualdades desde la década de 1970-1980 obedece mucho a los cambios políticos de los últimos decenios, sobre todo en materia fiscal y financiera. La historia de las desigualdades depende de las representaciones que se hacen los actores económicos, políticos y sociales, de lo que es justo y de lo que no lo es, de las relaciones de fuerza entre esos actores y de las elecciones colectivas que resultan de ello; es el producto conjunto de todos los actores interesados».<sup>87</sup>

Y su segunda conclusión -que además constituye la esencia de esta obra- mantiene que no existe ningún mecanismo «natural y espontáneo» que garantice el control de las fuerzas desequilibrantes y no igualitarias latentes en el sistema económico capitalista:

«...que la dinámica de la distribución de la riqueza pone en juego poderosos mecanismos que empujan alternativamente en el sentido de la convergencia y de la divergencia, y que no existe ningún proceso natural y espontáneo que permita evitar que las tendencias desestabilizadoras y no igualitarias prevalezcan permanentemente».<sup>88</sup>

<sup>87</sup> PIKETTY, T. (2013): *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014, Introducción, p. 36. Primera publicación: *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions du Seuil, Paris, 2013.

<sup>88</sup> PIKETTY, T.: *Ibidem*.

#### 4.3.2. *¿Existe un resultado distributivo “justo”?*

La siguiente cuestión es si podemos determinar con cierta precisión al estado “justo” o equitativo de la distribución de la renta y de la riqueza, en una sociedad dotada con una economía de mercado.

Pero lo cierto es que la ciencia económica no ha proporcionado una respuesta unívoca a esta cuestión central. De hecho, la rama más influyente del pensamiento económico (la escuela neoclásica), al concentrarse en el estudio de la asignación de unos recursos escasos exclusivamente desde la perspectiva de la eficiencia, ha prescindido intencionadamente de todas las consideraciones morales relativas a la equidad, respecto a los diferentes resultados distributivos que puedan ser proporcionados por el sistema de mercado.

Como ya se ha reseñado, el énfasis de la Economía del Bienestar en el paradigma de la eficiencia le llevó a prescindir de la cuestión distributiva, tal y como se pone de relieve con su consideración del “óptimo de Pareto” como óptimo social.

Dicho concepto parece estar diseñado expresamente para evitar cualquier intento de redistribución de la renta en una economía de mercado. En su virtud, no se podría mejorar la posición de los pobres con un esquema de impuestos-transferencias, dado que la mejora en el bienestar de los pobres (receptores de las transferencias) implicaría una reducción del bienestar en al menos uno de los ricos (pagadores de los impuestos). Por lo tanto, podemos concluir que el concepto de óptimo de Pareto podrá aplicarse con eficacia a las cuestiones vinculadas a la evaluación de las soluciones del sistema de mercado desde la óptica de la eficiencia, pero resulta totalmente superfluo a la hora de pretender resolver los problemas sociales vinculados a la desigualdad en la distribución.

La respuesta que busquemos a cuál es el estado distributivo “justo” implicaría, necesariamente, tener que adoptar un juicio de valor, siendo la dificultad central en este asunto que existen tantos juicios de valor como colores. En este mismo sentido, MUSGRAVE y MUSGRAVE (1989) centran la cuestión de cómo debería distribuirse la renta de una forma equitativa en los siguientes términos:

«La respuesta a la cuestión de la distribución justa entraña consideraciones de filosofía social y juicios de valor. Los filósofos han considerado diversas respuestas, incluyendo el punto de vista de que las personas tienen derecho a los frutos o beneficios que se deriven de sus dotes personales; que la distribución debería ordenarse de forma que se maximice la felicidad o la satisfacción total y que la distribución debería cumplir con unos determinados estándares de equidad que, en el caso límite, pueden ser igualitarios. La elección entre estos criterios no es simple, como tampoco resulta fácil aplicar cualquier criterio referente a la pauta “correcta” de distribución...



[Las] consideraciones distributivas siguen siendo una importante cuestión de política pública. Parece que la atención se está desplazando desde la preocupación tradicional con respecto a las situaciones de renta relativa, la situación general de la igualdad y las rentas excesivas correspondientes a la parte superior de la escala, hacia lo adecuado de la renta en la parte inferior de esta escala. De esta forma, el debate actual pone el acento en la prevención de la pobreza, situando lo que se considera un mínimo tolerable en el escalón inferior, en vez de poner un techo en la parte superior, que fue en tiempos la mayor preocupación... [Ello] tiene una incidencia importante en el diseño de la estructura impositiva».<sup>89</sup>

#### 4.3.3. Justicia social y justicia fiscal: la redistribución como un imperativo ético

El principio de la redistribución goza de una amplia tradición en el pensamiento económico, habiendo sido contemplado tanto como una regla ética, como un fundamento para la estabilización macroeconómica, como reseña FRITZ NEUMARK (1970):

«Si no me equivoco, el principio de redistribución se ha concebido a lo largo de la historia de las doctrinas preferente e incluso exclusivamente como *norma ética* aún hoy en día son *primariamente* razones de justicia socioeconómica las que determinan su establecimiento y su aplicación práctica. No obstante, esto no nos autoriza a dejar pasar por alto que la «New Economics», al hacer suyas (casi siempre inconscientemente) ideas ya expresadas hace siglo y medio por Malthus, Lauderdale y Sismondi, ha desembocado en unos juicios en cuya virtud la redistribución de la renta puede ser deseable (también) por razones *político-económicas*».<sup>90</sup>

A partir de aquí, el hacendista alemán se concentra en el análisis de la cuestión distributiva desde la perspectiva moral, partiendo de la concepción de la economía clásica-liberal, de la que critica no sólo su olvido de algunos factores decisivos en la determinación del reparto de la renta o ingreso (tales como el poder económico y político), sino también sus propias hipótesis, que considera simplistas e irreales.

La enorme concentración de la renta y de la riqueza y la subsiguiente ampliación de la desigualdad que propicia el orden económico liberal es, según el criterio de NEUMARK (1970), el principal argumento para la aplicación de

<sup>89</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda pública teórica y aplicada*, op. cit., cap. 1, p. 11-12.

<sup>90</sup> NEUMARK, F. (1970): *II. Principios político-sociales y éticos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (1ª ed.: 1973), 2ª ed., 1994, p. 204. Primera publicación: *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler steuerpolitik*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1970.

medidas correctoras por parte del Estado, dando por ello la razón a ADOLPH WAGNER en este asunto:

«Aquí nos ocuparemos solamente de la redistribución motivada por principios éticos. Tal redistribución contradice de la manera más crasa las teorías y postulados clásico-liberales cuya expresión más exacta se encuentra tal vez en la llamada regla de Edimburgo; teorías y postulados que... tienen por meta el mantenimiento de la distribución «primaria» basada en la pura mecánica del mercado, ya que esta distribución es la que se considera óptima y más justa para el conjunto de la economía. Esta concepción olvida absolutamente, entre otras cosas, la importancia que el poder económico y político tienen en la distribución real y da por supuesto –equivocadamente– que las diferencias de renta y de riqueza no reflejan en lo esencial más que diferencias en las facultades mentales y/o físicas, incluyendo entre las primeras también la voluntad de ejercer una actividad económica (trabajo). Estas hipótesis carecen... completamente de realismo; eran irreales cuando fueron elaboradas y con el paso del tiempo lo han sido cada vez con mayor intensidad. Efectivamente, la justicia de un orden económico y social extremadamente liberal ha sido puesta en duda reiteradamente, sobre todo, como es natural, por las capas de población que habían de sufrir la concentración de renta y riqueza y que hoy la siguen sufriendo... La idea de contrarrestar tal concentración mediante medidas redistributivas del Estado ha adquirido carta de naturaleza en muchas mentes y lugares, llegando a convertirse en una fuerza material, en el sentido que a esta expresión le dio Karl Marx. Dicha fuerza presuponía y, desde luego, sigue presuponiendo que se explique con claridad a la gran masa las causas y consecuencias de una distribución fuertemente desigual de la renta y la riqueza y naturalmente que sus representantes consigan la suficiente influencia política como para poder inducir al Estado a la adopción de las contramedidas necesarias.

Adolph Wagner fue uno de los primeros en destacar las íntimas relaciones existentes entre la justicia social y la justicia fiscal, lo cual – como ha demostrado Woldemar Koch en un notable trabajo– fue posteriormente negado por R. Meyer y nuevamente admitido por Hans Peter. A mí me parece indiscutible y fuera de toda duda la tesis de Wagner y Peter de que no hay justa distribución de las cargas fiscales más que cuando la distribución primaria es sentida como injusta y se pretende paliar esta injusticia mediante las correspondientes medidas fiscales».<sup>91</sup>

<sup>91</sup> NEUMARK, F.: *II. Principios político-sociales y éticos de la imposición*, en *Principios de la imposición*, op. cit., p. 204-205.

#### 4.3.4. Necesidad de la intervención redistributiva

Si se acepta de una forma generalizada que la solución distributiva proporcionada por el mercado implica «un grado sustancial de desigualdad», no puede resultarnos extraño que una amplia mayoría de ciudadanos en las sociedades democráticas reconozca o sienta la necesidad de aprobar algún tipo de correcciones en la distribución primaria de la renta, al menos para poder garantizar la atención a los más necesitados.

En palabras de MUSGRAVE (1959), parece que las personas estarán generalmente de acuerdo como mínimo en que los niños y los ancianos pobres puedan recibir ciertas atenciones y cuidados, a pesar de carecer de recursos económicos:

«La distribución de la renta y de la riqueza en una economía de mercado depende de cierto número de factores que incluyen las leyes de la herencia, la distribución innata del talento, la disponibilidad de oportunidades educativas, la movilidad social y la estructura de los mercados. Como resultado de estos factores tiene lugar un estado de distribución de la renta con un grado dado de igualdad o de desigualdad. Esto parecerá apropiado a algunas personas, mientras que otras preferirán un grado mayor de igualdad, y otras, incluso, otro menor.

Las opiniones sociales o la predilección personal con respecto a la igualdad o desigualdad difieren. Sin embargo, dentro de ciertos límites es probable que existan en un tiempo y lugar determinados unas costumbres más o menos ampliamente aceptadas con respecto a ciertos aspectos básicos del problema. En nuestra sociedad se está de acuerdo en que los niños no deben carecer de leche, en que debe cuidarse de los ancianos, en que deben remediarse los casos de extrema pobreza, y así sucesivamente. Fuera de esto, las opiniones difieren. Pero pocos negarán que surgen algunas situaciones en una sociedad democrática en que es precisa una interferencia en el estado de distribución de la renta. Siendo esto así, debe establecerse un mecanismo mediante el cual puedan hacerse correcciones en el estado de distribución, de una manera ordenada y de un modo que cause el menor daño posible al funcionamiento eficiente de la economía».<sup>92</sup>

Ahora bien, y dando por sentada la intervención correctora, la mayor dificultad se plantea entonces a la hora de decidir cuál debería ser el «estado adecuado» de distribución. La formación de esta decisión colectiva requiere de nuevo de un proceso político, y de una previa distribución de los derechos de votación entre los miembros de la sociedad.

<sup>92</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 18.

El ideal democrático parece establecer «una presunción en favor de la igualdad, tanto política como económica», como sostiene MUSGRAVE (1959). Pero en la práctica sucede que la igualdad, cuando se aplica a las cuestiones económicas, suele ser comprendida de formas diferentes, y que la propia elección entre las diversas interpretaciones también implica adoptar un juicio de valor:

«Para algunos, igualdad puede significar igualdad real en el bienestar económico en cualquier momento dado; para otros, puede implicar el concepto, completamente diferente, de igualdad de oportunidades; y otros, aún, pueden interpretar la igualdad en términos de bienestar máximo para todos los miembros de la sociedad.

Si se acepta el criterio del bienestar, esto no requiere necesariamente la igualdad real en la distribución de la renta, que se seguiría solamente si todas las personas fueran idénticas en cuanto a su propensión a disfrutar de la renta. Lo más probable es que difieran en esto como en otros aspectos. La conclusión, por tanto, puede ser muy bien la de una distribución desigual, resultado que difícilmente corresponde al significado de igualdad tal como se le entiende comúnmente. Además, se duda en cuanto a si pueden hacerse en modo alguno comparaciones interpersonales de bienestar que tengan sentido. En realidad, los economistas mantienen hoy ampliamente la opinión de que tales comparaciones deben ser descartadas. Por estas razones, es tentador interpretar el concepto de igualdad (o grado de la misma) como la franca igualdad de renta o riqueza objetiva medible, en vez de como una igualdad subjetiva de bienestar. En otras palabras, la política social podría basarse sobre el supuesto de la capacidad igual para disfrutar de la renta, aunque las capacidades sean de hecho desiguales.

Si se acepta el criterio de igualdad de oportunidades nos encontramos también con cierto número de interpretaciones diferentes. La igualdad de oportunidades puede ser tomada de modo que signifique iguales facilidades para la educación, concesión de empleos de acuerdo con la capacidad y no por recomendaciones, y así sucesivamente. Sobre todo, la idea de igualdad de oportunidades lleva consigo la movilidad entre posiciones diversas en la escala de rentas. Las políticas fiscales que apuntan a una igualdad mayor en cierto sentido de la palabra pueden interferirse con otros aspectos de la igualdad, requiriendo, por tanto, una ponderación cuidadosa de los diversos objetivos».<sup>93</sup>

<sup>93</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 19-20.

#### 4.3.5. Los mecanismos fiscales de redistribución

Existen determinadas normas jurídicas y otras medidas de política que repercuten en el ámbito de la distribución de la renta, desde las leyes de salarios mínimos, el establecimiento de precios mínimos y máximos, la política de alquileres, la política arancelaria, o la lucha contra la economía sumergida, entre otras.

No obstante, los instrumentos fiscales (la política tributaria y la política de gasto público) también han de desempeñar un papel muy relevante en la política de redistribución. Con este fin, MUSGRAVE y MUSGRAVE (1989) proponen tres esquemas alternativos de intervención:

«Entre los diferentes mecanismos fiscales la redistribución se instrumenta más directamente mediante: 1) un esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las de menor renta. La redistribución puede instrumentarse alternativamente mediante: 2) impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de las viviendas sociales que benefician particularmente a las familias de bajos ingresos. Finalmente, la redistribución puede conseguirse mediante: 3) una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por los consumidores de renta baja».<sup>94</sup>

La mayor o menor eficacia de estos mecanismos fiscales redistributivos de la renta, utilizados con el propósito de reducir (o como mínimo, para mantener) los actuales niveles de desigualdad que caracterizan al proceso de asignación de las rentas primarias por el mecanismo de mercado, va a depender tanto de la progresividad del sistema tributario en su conjunto como del nivel del gasto social en proporción al total de gasto público, que constituyen al día de hoy unas herramientas imprescindibles para poder afrontar una coyuntura económica contemporánea que ha venido caracterizada, como sabemos, por la ampliación de la incidencia de la pobreza.

En particular, la progresividad de la imposición contribuye de una manera eficaz tanto a la reducción de la desigualdad distributiva, como a un aumento en el bienestar social, siendo además el concepto más relevante desde la perspectiva de la igualación de las rentas, tal y como lo reconocen EMILIO ALBI, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO e IGNACIO ZUBIRI (2000):

«[La] progresividad está relacionada con la reducción de la desigualdad. Esto es, en general, un impuesto progresivo reducirá la desigualdad de

<sup>94</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda pública teórica y aplicada*, op. cit., cap. 1, p. 13.

renta entre los individuos. De esta forma, un impuesto progresivo garantiza que la desigualdad después de impuestos es menor que antes de impuestos y que cuanto más progresivo sea el impuesto, mayor será la reducción de la desigualdad. Así, por ejemplo, un impuesto progresivo dará lugar a una menor desigualdad de renta después de impuestos que un impuesto proporcional.

La reducción de la desigualdad, por otro lado, también genera aumentos en el bienestar social, al menos siempre que todos los individuos tengan la misma función de utilidad, y la función de bienestar social tenga curvas de indiferencias estrictamente convexas y sea anónima. Sin embargo, las funciones de bienestar social, en tanto sean individualistas, a la hora de evaluar impuestos alternativos tomarán en cuenta no sólo sus efectos sobre la desigualdad sino también sus efectos sobre el nivel total de renta. De esta forma, un impuesto muy progresivo, incluso si implica una igualdad considerable de rentas después de impuestos, puede dar lugar a un bienestar menor que otro menos progresivo si, debido a los desincentivos a trabajar que introduce la progresividad, conlleva una pérdida de renta global importante...

Por tanto, la progresividad de los impuestos es un concepto adecuado de equidad para aquellos a los que sólo les importe la igualación de rentas. Por otro lado, si se desea tener en cuenta, además de la desigualdad, el posible coste en bienestar de los desincentivos de los impuestos será más adecuado utilizar una noción de equidad vertical basada en funciones de bienestar social».<sup>95</sup>

Además de los factores anteriormente reseñados para la eficacia de la política fiscal redistribuidora, LUIS AYALA (1997) también apunta a la conciencia fiscal de los contribuyentes, en el medida en que el *fraude fiscal* no solo supone una merma significativa de los recursos públicos, sino que constituye un serio problema para la equidad del conjunto del sistema fiscal. Así como a las condiciones selectivas para el acceso a las prestaciones sociales, y a su nivel de cobertura, por el lado del gasto público:

«[Los] sistemas sociales contemporáneos se caracterizan por la notable intermediación del sector público en la conversión de las remuneraciones que reciben los hogares por participar en los mercados de trabajo y capital en renta disponible para el consumo o ahorro. El notable desarrollo de la presión fiscal, interpretada como el peso de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales y los impuestos sobre el PIB, o, sobre todo, el crecimiento del gasto público, repercuten a través de muy distintas vías

<sup>95</sup> ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI ORIA, I.: *Criterios de valoración de los sistemas tributarios*, en *Economía pública II. Teoría de la imposición. Sistema impositivo. Otros ingresos públicos*. *Economía pública internacional*, Ariel, Barcelona, 2000, parte I, cap. 1, p. 42.



sobre las rentas finales de los hogares. Los canales más directos son, sin duda, la posible incidencia de la imposición personal sobre la renta y el efecto redistributivo que produce el gasto en transferencias destinadas específicamente a los hogares. La influencia final del doble juego de imposición y gasto dependerá de distintos factores, como pueden ser, entre otros, la progresividad de las figuras tributarias –dependiendo tanto de la estructura de tipos impositivos como del nivel de renta o patrimonio considerado como exento de la obligación de declarar–, el cumplimiento fiscal de los ciudadanos, causando un elevado fraude fiscal graves problemas de merma de la equidad potencial del sistema, la selectividad en la definición de las condiciones de acceso a las prestaciones sociales o la cobertura ofrecida por éstas, bien en términos de suficiencia económica como en relación al volumen de población atendida. De tal manera, que una política fiscal progresiva puede compensar la posible desigualdad incubada en el ámbito de las rentas primarias, mientras que la contención de la expansión del gasto social o la pérdida de progresividad de la imposición pueden ejercer la influencia contraria».<sup>96</sup>

#### 4.3.6. Los costes de eficiencia de la redistribución fiscal

Por otra parte, también hemos de considerar que la aplicación de estos mecanismos fiscales redistributivos genera una pérdida o *coste de eficiencia*, que aparece en el momento en que se interfieren o distorsionan las elecciones individuales del productor o del consumidor. Pero esto no implica que tengan que ser descartados.

En este punto resulta inevitable un conflicto de objetivos entre eficiencia y equidad, como argumentan MUSGRAVE y MUSGRAVE (1989), siendo preciso alcanzar un determinado equilibrio entre ambos.

Con independencia de que también sería deseable que todo cambio distributivo fuera logrado al menor coste de eficiencia posible:

«Al escoger entre instrumentos alternativos hay que tener en cuenta los excesos de gravamen o costes de eficiencia resultantes, es decir, costes que surgen cuando se interfieren las elecciones del consumidor o del productor. La redistribución por la vía de un mecanismo de impuesto sobre la renta-transferencia tiene la ventaja de que no interfiere con las elecciones individuales de consumo o de producción. Sin embargo, ni siquiera este mecanismo carece de un “coste de eficiencia”, ya que

<sup>96</sup> AYALA CAÑÓN, L. (con la colaboración puntual de GARCÍA-MORENO, C.): *Distribución de la renta*, en *Las estructuras del Bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, dirigido por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO y LUIS GONZÁLEZ SEARA; Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 1997, cap. 1, p. 59.

distorsiona la elección entre renta y ocio... [Una] solución óptima puede requerir una combinación compleja de impuestos y subsidios. Sin embargo, por ahora... consideraremos que la función de distribución se satisface por un conjunto de impuestos directos sobre la renta y transferencias.

Aunque la redistribución implica inevitablemente un coste de eficiencia esto no supone en sí mismo una razón concluyente en contra de estas medidas. Nos dice simplemente que: 1) cualquier cambio distributivo dado debería ser logrado al menor coste de eficiencia posible y 2) existe la necesidad de equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad en conflicto. Una política óptimamente dirigida deberá considerar ambas cuestiones».<sup>97</sup>

#### 4.3.7. El inevitable conflicto de objetivos: eficiencia versus equidad

A nuestro juicio, la resolución más correcta de este conflicto de objetivos (*trade-off*) entre *eficiencia* y *equidad* fue la planteada por ARTHUR M. OKUN (1975), quien fue jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Lyndon B. Johnson, pero que es célebre gracias a su conocida *Ley de Okun*<sup>98</sup>:

«Si se valora tanto la igualdad como la eficiencia, sin que ninguna de las dos tenga una prioridad absoluta sobre la otra, entonces, allí donde entren en conflicto, será preciso adoptar compromisos. En tales casos, se tendrá que sacrificar algo de igualdad en aras de la eficiencia y algo de eficiencia en aras de la igualdad».<sup>99</sup>

En este aspecto, hemos de hacer constar que hasta el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014) se muestra ahora interesado por el asunto de la desigualdad distributiva del ingreso, a la vista de su reciente *Informe Anual 2014*, en el que además comparte la idea de «equilibrar los objetivos de distribución y eficiencia» en su recomendación dirigida a los gobiernos de «formular con cuidado» la política fiscal y presupuestaria, tanto en la vertiente de las políticas de gasto como en la tributación, incluso bajo las condiciones de *austeridad* y de *consolidación fiscal* que caracteriza a la hacienda pública de numerosas economías capitalistas avanzadas:

<sup>97</sup> MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Las funciones fiscales: una panorámica*, en *Hacienda pública teórica y aplicada*, op. cit., cap. 1, p. 13.

<sup>98</sup> La *Ley de Okun* establece una determinada relación inversa entre la tasa de variación del PIB real y los cambios en la tasa de desempleo; en concreto, para que la tasa de desempleo se reduzca en un 1%, se precisa que el PIB real aumente a una tasa del 3%.

<sup>99</sup> OKUN, A. M.: *Equality and efficiency*, The Brookings Institution, Washington, 1975, p. 88. Citado por PETER J. LAMBERT en *La distribución y redistribución de la renta: Un análisis matemático*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2ª ed., 1996, p. 154. Primera publicación: *The distribution and redistribution of income: a mathematical analysis*, Basil Blackwell, Oxford, 1989.

«La creciente desigualdad de ingresos en las economías avanzadas y en desarrollo ha coincidido con un creciente respaldo público a favor de la redistribución de los ingresos, en un momento en que la austeridad fiscal constituye una prioridad importante en muchos países. En una reunión informal celebrada en febrero de 2014, el Directorio Ejecutivo examinó un documento elaborado por el personal técnico del FMI sobre la política fiscal como herramienta principal para que los gobiernos influyan en la distribución del ingreso, que incluye opciones de reforma de las políticas de gasto y tributación encaminadas a lograr los objetivos de distribución de manera eficiente y acorde con la sostenibilidad fiscal y las determinaciones recientes sobre la manera en que se pueden formular medidas de política fiscal para mitigar el impacto de la consolidación fiscal en la desigualdad.

Es necesario formular con cuidado tanto las políticas de tributación como las de gasto para equilibrar los objetivos de distribución y eficiencia, de acuerdo con el estudio, incluso durante la consolidación fiscal. La combinación adecuada de instrumentos depende de la capacidad administrativa, así como de las preferencias de la sociedad en cuanto a la redistribución, el papel que le toca al Estado y los factores vinculados a la economía política».<sup>100</sup>

Las medidas y opciones de política fiscal y presupuestaria propuestas en dicho Informe se desglosan separadamente, en función de dos grandes grupos de economías. En particular, y entre las recomendaciones tributarias del FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2014) para las economías avanzadas, se apuesta por un impuesto sobre la renta de las personas físicas *más progresivo* y por la reducción de exenciones tributarias regresivas, así como un mayor uso de los impuestos sobre los inmuebles y la energía:

«En las economías avanzadas, las opciones incluyen pruebas de medios financieros, con una reducción gradual de los beneficios en proporción a un nivel creciente de ingresos para evitar un impacto negativo en el empleo; el aumento de la edad de jubilación en los sistemas de pensiones, con adecuadas salvedades para los pobres cuya esperanza de vida podría ser menor; la mejora del acceso de los grupos de ingreso más bajo a la educación superior y la protección del acceso a servicios de salud; la adopción de tasas progresivas para el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y la reducción de exenciones tributarias regresivas.

Según el estudio, las opciones para las economías en desarrollo incluyen la consolidación de los programas de asistencia social y la mejora de la

<sup>100</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Respaldar una recuperación sostenible y restablecer la capacidad de resistencia*, en *Informe Anual 2014: De la estabilización a un crecimiento sostenido*, Washington, DC, 2014, cap. 4, p. 39.

focalización, el establecimiento y la expansión de los programas de transferencias condicionales de efectivo a medida que se afianza la capacidad administrativa; la ampliación de las pensiones sociales no contributivas condicionadas al nivel de ingreso del beneficiario; la mejora del acceso de las familias de bajo ingreso a la educación y los servicios de salud, y la expansión de la cobertura del impuesto sobre la renta de las personas físicas. También podrían contemplarse enfoques novedosos, tales como un mayor uso de los impuestos sobre los inmuebles y la energía (por ejemplo, impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono) en las economías tanto avanzadas como en desarrollo, señala el estudio».<sup>101</sup>

#### 4.4. La función de estabilización

Ya ha sido planteado el conjunto de fines que persigue la política macroeconómica con un carácter general: lograr un alto nivel de empleo (pleno empleo), una estabilidad de precios que mantenga estable el valor del dinero (control de la inflación/deflación), unas tasas adecuadas de crecimiento económico, y el equilibrio en la balanza de pagos.

También hemos comprobado que las economías capitalistas son intrínsecamente inestables, y que por ello sufren una serie de fluctuaciones cíclicas más o menos bruscas, que se reflejan en alteraciones de los niveles de producción, empleo y precios. Por esta razón, los anteriores objetivos macroeconómicos no pueden alcanzarse de una forma automática, sino que para ello se requiere de una hábil dirección e implementación de los diversos instrumentos de la política macroeconómica.

##### 4.4.1. Estabilización macroeconómica: ¿Discrecionalidad o reglas fijas?

Asimismo, hemos analizado a la política monetaria como herramienta para la estabilización macroeconómica, al igual que hemos vuelto a comprobar una vez más que cuando el sistema bancario opera sin control alguno, el resultado final puede ser una crisis financiera colosal, como la más reciente que dio origen a la *Gran Recesión* de 2008. Por lo tanto, se requiere que tanto la oferta monetaria o cantidad de dinero en circulación, como el volumen de crédito (que constituye la contrapartida de la deuda) que pueda conceder las entidades bancarias, estén bajo el control y supervisión del banco central o de la autoridad monetaria, y que las diversas variables e instrumentos de la política monetaria, tales como las operaciones de mercado abierto, los requisitos de reservas obligatorias o los tipos

<sup>101</sup> FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: *Respaldar una recuperación sostenible y restablecer la capacidad de resistencia*, en *Informe Anual 2014: De la estabilización a un crecimiento sostenido*, op. cit., cap. 4, p. 39.

de interés, sean manejadas con vistas al logro de la estabilidad, en función de las diversas situaciones de la coyuntura económica, sin olvidarse de una correcta supervisión bancaria. En un escenario de tensiones inflacionistas, las restricciones monetarias serían las medidas más adecuadas, al elevar el tipo de interés y frenar así el gasto y la demanda agregadas, logrando aliviar de ese modo las tensiones sobre el nivel general de precios. En una situación de elevado desempleo, por el contrario, habría que aplicar una política monetaria expansiva, de modo que el aumento de liquidez provocado por la expansión monetaria reduciría el tipo de interés en el mercado monetario, y con ello se coadyuvaría al aumento del gasto y de la demanda agregada, del nivel de producción, y del nivel de empleo.

No obstante, debemos remarcar en este apartado que los propios economistas monetaristas no son partidarios de aplicar una política monetaria discrecional, sino todo lo contrario, al defender la aplicación de una regla monetaria fija de crecimiento de la oferta monetaria. Y además, se encontraban por lo general firmemente convencidos de la ineficacia del resto de los instrumentos de política económica (política de rentas, política cambiaria) y singularmente, de la política fiscal y presupuestaria. Por tales razones, entendieron que la única herramienta de política eficaz era la política monetaria, como sintetiza KEITH CUTHBERTSON (1979):

«En todos los modelos monetaristas la oferta monetaria es el instrumento clave de la política económica; la política fiscal es intrascendente, salvo en la medida en que pueda conducir a cambios en la oferta monetaria. Los monetaristas prescinden de las políticas de rentas como medio de controlar la inflación y creen que los tipos de cambio deben ser perfectamente flexibles y no deben estar influidos por las autoridades. Según los monetaristas, los instrumentos de política, en particular la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, deben fijarse de acuerdo con unas normas basadas en los objetivos de las autoridades; no deben alterarse mediante acciones discrecionales basadas en los resultados de unos ejercicios de predicción a corto plazo. Claramente, el conjunto de principios expuesto más arriba constituye la antítesis de los adoptados por los keynesianos...».<sup>102</sup>

En el otro bando de la controversia académica, los economistas de la escuela keynesiana otorgaron la primacía a la política fiscal y presupuestaria frente a la política monetaria con fines estabilizadores. Una muestra significativa de ello nos las proporciona la siguiente reflexión de ALVIN H. HANSEN (1941):

<sup>102</sup> CUTHBERTSON, K. (1979): “Política macroeconómica: Controversias entre la Nueva Escuela de Cambridge, los Keynesianos y los Monetaristas”, en *Revisión de la política fiscal tradicional* / M. J. ARTIS et al., compilado por RICARDO CALLE SAIZ; Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, p. 636. Primera publicación: *Macroeconomic policy. The New Cambridge, Keynesian and Monetarist controversies*, Halsted Press, New York, 1979.

«La política monetaria es un arma importante de la cual no podemos prescindir en la política de compensación cíclica. No obstante, tiene graves limitaciones y debe ser suplementada con otros métodos».<sup>103</sup>

Otros principios que distinguieron a los economistas de la escuela keynesiana, siguiendo el criterio de CUTHBERTSON (1979), fueron «su adhesión a la idea de que el tipo de cambio es un importante instrumento para alcanzar los objetivos sobre balanza de pagos y su postura de que la política de rentas contribuye de forma importante a conseguir objetivos en materia de inflación», junto a su plena confianza en la discrecionalidad de la política económica, al considerarse que «es posible obtener un entorno macroeconómico más estable si los instrumentos se usan de forma discrecional en lugar de establecerse de conformidad con reglas simples».<sup>104</sup>

Sin embargo, la política fiscal y presupuestaria está sujeta en la actualidad a un conjunto de restricciones tan importante, al menos dentro del ámbito de la zona del euro (leyes de estabilidad presupuestaria, consagración constitucional del equilibrio presupuestario, procedimientos penalizadores de los déficits excesivos), que parece estar más cerca de las reglas fijas, que de la discrecionalidad.

#### 4.4.2. La política fiscal y presupuestaria en el modelo keynesiano

En el modelo keynesiano, como ya sabemos, la política fiscal incide sobre la producción a través del proceso del *multiplicador*:

«Puesto que el empleo y el desempleo están determinados primordialmente por la producción, los instrumentos de política fiscal son armas importantes para alcanzar un determinado objetivo en materia de empleo».<sup>105</sup>

Tanto el nivel de producción como el nivel general de precios vienen determinados por el juego de la oferta agregada y de la demanda agregada. Por lo tanto, todo incremento del gasto público impulsará directamente a la demanda agregada (al ser una de sus componentes). En tal situación, nos encontramos en presencia de una política fiscal expansiva, que resulta muy adecuada en aquellas situaciones en las que un reducido nivel de gasto privado (consumo e inversión)

<sup>103</sup> HANSEN, A. H. (1941): *Fomento monetario y política fiscal compensatoria*, en *Política fiscal y ciclo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945 (3ª reimpr., 1973), Parte III: Política fiscal y ocupación plena de los recursos, cap. XII, p. 226. Primera publicación: *Fiscal policy and business cycles*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 1941.

<sup>104</sup> CUTHBERTSON, K.: “Política macroeconómica: Controversias entre la Nueva Escuela de Cambridge, los Keynesianos y los Monetaristas”, en *Revisión de la política fiscal tradicional* / M. J. ARTIS et al., op. cit., p. 629. Primera publicación: *Macroeconomic policy. The New Cambridge, Keynesian and Monetarist controversies*, Halsted Press, New York, 1979.

<sup>105</sup> CUTHBERTSON, K.: *Ibidem*.



conduce directamente hacia el estancamiento económico y el aumento del desempleo involuntario. Este impulso fiscal se trasladaría a un mayor nivel de producción y renta de equilibrio (en una economía con recursos ociosos), lo cual posibilita por una parte el aumento del empleo (reducción del paro), y a la elevación del nivel de precios, por otra (que será tanto mayor, cuanto más inelástico sea el tramo de la curva de oferta agregada, en el punto de equilibrio).

Otra cuestión muy relevante a considerar es cuál va a ser el método elegido de financiación del programa de gasto público, para determinar la magnitud del efecto final conjunto sobre el nivel de renta o ingreso de equilibrio, en función de las opciones existentes. En esta materia, ALVIN H. HANSEN (1949) plantea cuatro métodos de financiamiento alternativos:

«Un aumento de los gastos gubernamentales tenderá a aumentar la corriente del ingreso nacional, cualquiera que sea el método que se use para financiarlos; pero el efecto expansionista variará de acuerdo con el método que se use.

En general, hay cuatro métodos de financiamiento: 1) obteniendo dinero prestado del sistema bancario, 2) obteniendo empréstitos del público, 3) un sistema de impuestos progresivos, y 4) impuestos regresivos.

Si un aumento de los gastos gubernamentales se financia obteniendo dinero prestado de los bancos el medio circulante aumentará. Si el financiamiento se hace con empréstitos colocados entre el público, se gastará un volumen de depósitos bancarios que ya existían y que habrían permanecido como recursos ociosos en otras circunstancias. Si los gastos se financian con impuestos progresivos, el efecto será absorber los ahorros de los sectores de altos ingresos, sin restringir demasiado el consumo. Si el financiamiento se efectúa por medio de impuestos regresivos (impuestos sobre ventas, por ejemplo), el ingreso puede, sin duda, aumentar por el volumen del aumento de los gastos públicos, pero no por un múltiplo de esos gastos. En consecuencia, el efecto expansionista de los gastos gubernamentales variará de acuerdo con el método que se use para financiarlos».<sup>106</sup>

Según el propio razonamiento de ALVIN H. HANSEN (1949), la financiación del gasto público con empréstitos colocados entre el público reducirán los gastos de consumo en una menor medida que si se financian por medio de impuestos, incluso en el caso de que se aplicara un esquema de impuestos progresivos.

Y en el caso de que el gasto público se financiara por la vía de los

<sup>106</sup> HANSEN, A. H. (1949): *Función del dinero en la política fiscal*, en *Teoría monetaria y política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr. de la 2ª ed., 1968 (1ª ed., 1954), cap. 12, p. 190. Primera publicación: *Monetary theory and fiscal policy*, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1949.

impuestos, entonces sucede que los impuestos progresivos reducirán menos el consumo que los impuestos regresivos, aunque también incidirán de un modo adverso sobre el ahorro y la inversión.

Por el otro lado, un recorte en los tipos de gravamen de los impuestos también supondría un impulso fiscal sobre la demanda agregada (por vía indirecta, a través de su incidencia sobre la renta, el consumo o la inversión), aunque su efecto multiplicador sobre la producción y la renta de equilibrio sería en este caso más reducido que el generado por la expansión del gasto público.

Alternativamente, tanto la elevación de la presión fiscal, como el recorte en el nivel del gasto público, determinarían una orientación restrictiva o contractiva de la política fiscal, que resulta recomendado aplicar en aquellas situaciones de la coyuntura económica en las que la demanda agregada desborda a la oferta agregada disponible, generando así tensiones inflacionarias.

Por consiguiente, y dentro de este esquema keynesiano simplificado, los ajustes en los tipos de gravamen y en el nivel de gasto público con un propósito estabilizador tratarían de mantener un nivel de desempleo tolerable, que posibilite además una baja inflación y un estado de la balanza de pagos próximo al equilibrio.

Ahora bien, en el caso de presentarse un desequilibrio fundamental en la balanza de pagos, esto se podría corregir por medio de la política cambiaria, mediante la devaluación de la moneda (una alternativa que ahora resulta inviable para los países integrados en la zona del euro).

No obstante, también cabe advertir de las serias dificultades para el diseño y la implementación de la política fiscal y presupuestaria cuando esos dos desequilibrios principales (inflación y paro) se presentan de un modo simultáneo, como ya tuvimos ocasión de comprobar en el análisis de la *Gran Estanflación*.

#### **4.4.3. La hacienda compensatoria y la función estabilizadora**

La función estabilizadora de la política fiscal y presupuestaria consiste en mantener un alto nivel de utilización de los factores productivos y de los recursos económicos (pleno empleo), junto a un valor estable del dinero (estabilidad de precios), una balanza de pagos equilibrada y una aceptable tasa de crecimiento económico.

Un sistema de economía de libre mercado no puede evitar las fluctuaciones más o menos graves que acontecen en la evolución de los ritmos de la actividad económica y productiva a lo largo del tiempo, de modo que los consecuentes desajustes entre la producción, la renta y el gasto se terminan trasladando con mayor o menor virulencia hacia un estado de desequilibrio en los niveles de empleo y de precios. En tales circunstancias, el problema de la

inestabilidad que caracteriza al capitalismo viene a fundamentar las intervenciones en el ámbito de la política tributaria y del gasto público, con una finalidad compensadora de las actuaciones desempeñadas por el sector privado (familias y empresas).

La permanente sucesión de fases alternativas de auge y de recesión que caracteriza a las economías capitalistas provoca unos desequilibrios macroeconómicos que precisan de una actuación correctora por parte de la política fiscal y presupuestaria, como sostiene MUSGRAVE (1959):

«La política pública debe asumir una función estabilizadora a fin de mantener dentro de límites tolerables las desviaciones del pleno empleo y de la estabilidad de precios».<sup>107</sup>

Ante este panorama, ahora no resultaría procedente una férrea defensa del dogma de la hacienda pública clásica -el principio del presupuesto equilibrado anual-, puesto que el estado normal del presupuesto público compensador en ambas fases del ciclo económico sería la de estar desequilibrado: apareciendo déficits públicos durante las fases de recesión, que luego serían contrarrestados con los superávits públicos en las fases de expansión.

Estas ideas centrales a favor de la utilización de los presupuestos públicos con fines estabilizadores -características de la doctrina keynesiana- acabaron consolidando a la hacienda compensatoria o hacienda funcional. Lo que no implica que esta renunciara al logro del objetivo de la estabilidad presupuestaria y financiera; sino que la consecución de este objetivo se contemplaba ahora en un horizonte temporal mucho más amplio, el largo plazo, en lugar de estar centrado en el corto plazo, según el planteamiento de AVELINO GARCÍA y JAVIER SALINAS (1994):

«Con la preocupación introducida a través de la herencia keynesiana en el pensamiento financiero por la función estabilizadora de la economía pública, el equilibrio presupuestario pasa a interpretarse como una regla que merece ser aceptada, en el mejor de los casos, como orientadora de la práctica presupuestaria sólo a largo plazo. Anualmente el presupuesto no debe preocuparse por su equilibrio económico, sino más bien por desequilibrarse en la dirección y cuantía requerida para compensar las tendencias desequilibradoras de la fase del ciclo económico por la que atraviesa la economía nacional. La sucesión cíclica de fases de auge y de depresión requerirá la sucesión de presupuestos desequilibrados con superávit y con déficit que a la larga se compensen. La hacienda funcional introduce todavía una defensa más decidida de las ventajas del déficit presupuestario, por lo que este principio se empieza a considerar en ciertos

<sup>107</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 23.

ámbitos del pensamiento financiero moderno como una auténtica reliquia del pasado, y vacío de toda validez normativa para las haciendas de posguerra».<sup>108</sup>

Los principios subyacentes de la *hacienda compensatoria* tienen una estructura lógica muy sencilla, si aplicamos el análisis de MUSGRAVE (1959):

«La base lógica de la hacienda compensatoria es bastante simple, y puede ser resumida en unas pocas reglas:

1.<sup>a</sup> Si predomina el paro involuntario, aumentar el nivel de demanda de modo que los gastos totales se ajusten a un nivel superior con el valor de la producción realizada en pleno empleo.

2.<sup>a</sup> Si predomina la inflación, reducir el nivel de demanda de modo que los gastos totales se ajusten a un nivel inferior con el valor de la producción media en precios corrientes, en vez de precios en alza.

3.<sup>a</sup> Si predomina el pleno empleo y la estabilidad del nivel de precios, mantener el nivel global de gastos monetarios para evitar el paro y la inflación».<sup>109</sup>

En un contexto de *depresión*, con un elevado nivel de paro, el aumento de los gastos conduce por regla general a un incremento tanto de los niveles de producción real como de empleo. Por esta razón, la *primera regla de la hacienda compensatoria* hace referencia a la utilización de una política fiscal y presupuestaria *expansiva*, dirigida a elevar el gasto agregado y el nivel de empleo. Si bien debe considerarse que la demanda agregada se puede expandir de diversas formas alternativas:

«El gobierno puede aumentar sus propios gastos en bienes y servicios; puede hacer gestiones conducentes a un aumento del nivel de gastos privados; o puede combinar ambas medidas. Si se desea un aumento de gastos privados, esto puede conseguirse elevando los pagos de transferencia o reduciendo los impuestos, aumentando así la cantidad de renta disponible para uso privado. Si han de aumentarse tanto los gastos públicos como los privados, un aumento de gastos en bienes y servicios públicos se combinará con un menor aumento de las transferencias o con una reducción de los impuestos. La magnitud del ajuste necesario desde los diversos enfoques diferirá en orden a obtener el mismo resultado. Algunas medidas pueden servir para determinar un aumento independiente de los gastos privados, o tener un efecto de cebo de bomba. Otras pueden

<sup>108</sup> GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J. (1985): *El presupuesto*, en *Manual de hacienda pública general y de España*, Tecnos, Madrid, 3ª ed., 1994, Parte IV, cap. XIV, p. 263-264.

<sup>109</sup> MUSGRAVE, R. A. (1959): *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 23.

rebajar la inversión privada. Sea como quiera, los gastos totales en bienes y servicios corrientemente producidos pueden aumentarse mediante una acción fiscal continuada, y tal aumento puede obtenerse o aumentando los gastos del gobierno en bienes y servicios o aumentando la renta disponible para gastos privados, o mediante ambas medidas». <sup>110</sup>

La *segunda regla de la hacienda compensatoria* planteada por MUSGRAVE (1959) hace referencia a un estado en el que la demanda agregada excede a lo oferta agregada, o lo que es igual, que el gasto agregado excede a la producción a los precios corrientes. Si suponemos una situación inicial próxima al pleno empleo, toda expansión adicional de la demanda agregada a lo largo del tramo inelástico de la curva de oferta agregada provocaría inflación. Por ello, se requiere la aplicación de una política fiscal restrictiva dirigida a realizar los ajustes precisos en el gasto público, en los impuestos y en las transferencias, con el fin de recortar el gasto agregado.

Según MUSGRAVE (1959), también pueden aplicarse en esta situación diversas combinaciones de medidas, si bien advierte a la par que el aumento de la presión fiscal podría desencadenar algunas tensiones en el terreno de la eficiencia económica (al reducirse los incentivos para trabajar) y entre los diversos grupos de presión, que podrían derivar finalmente en un conflicto de objetivos entre el pleno empleo y la estabilidad de precios:

«Supongamos una situación de más o menos pleno empleo, de modo que la oferta de producción total sea completamente inelástica. Un aumento en el nivel de demanda total produce ahora inflación. Deben hacerse ajustes fiscales que eviten que tenga lugar un aumento potencial del nivel de gastos. Los ajustes necesarios son los inversos de los usados en el caso de depresión. Los gastos del gobierno en bienes y servicios deben reducirse, los tipos impositivos deben aumentarse y deben suprimirse los pagos de transferencia.

De nuevo, no cabe duda de que *pueden* hacerse ajustes fiscales que mantengan bajos los gastos. Sin embargo, pueden surgir varias dificultades que hagan el control de la inflación más penoso que el control de la depresión. Los tipos impositivos necesarios para reducir los gastos en la medida conveniente para combatir la inflación pueden ser tan altos que disminuyan los incentivos al trabajo. Lo que es más importante, las estructuras del mercado y el comportamiento de los grupos de poder pueden ser tales que surja un conflicto básico entre los objetivos de estabilidad del nivel de precios y del pleno empleo. Esta dificultad no es peculiar de las medidas fiscales, pero se ha convertido en uno de los

<sup>110</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 24.

principales problemas de la estabilización en general».<sup>111</sup>

Por último, la *tercera regla de la hacienda compensatoria* aparece vinculada a la dinámica del crecimiento económico, en la medida en que la política fiscal ha de facilitar la expansión de la demanda agregada en los niveles correspondientes a la paulatina ampliación de las capacidades productivas de la economía a lo largo del tiempo, pero sin perder de vista la consecución de ambos objetivos macroeconómicos:

«Ocupándonos ahora de la tercera regla de la hacienda compensatoria, observamos que el mantenimiento de un alto nivel de empleo con estabilidad del nivel de precios no implica un nivel constante de demanda global. La política de estabilización en una economía en desarrollo no significa que el nivel de renta ha de ser estabilizado. Por el contrario, la política debe proporcionar una expansión de la demanda adecuada al crecimiento de la capacidad de producción. Debe estar estructurada de forma que tenga como resultado un ritmo de desarrollo que se mueva a lo largo de una vía de equilibrio, manteniéndose un alto empleo y la estabilidad del nivel de precios en el proceso de expansión».<sup>112</sup>

#### 4.4.4. *El presupuesto público como estabilizador automático*

Como hemos comprobado, las medidas *discrecionales* de política fiscal son todas aquellas adoptadas expresamente por los gobiernos en relación con los programas de ingresos y gastos públicos (cambios normativos de los tributos, subidas o recortes de los tipos de gravamen, cambios en los programas de gasto, deducciones fiscales, pagos a cuenta,...), con unos determinados fines o propósitos.

Pero junto a ellas, también hemos de considerar el funcionamiento de los *estabilizadores automáticos*, que son aquellas partidas de ingresos y gastos del presupuesto público que responden de una forma autónoma a las fluctuaciones del ciclo económico, sin ningún tipo de influencia política. En este caso, las alteraciones en la coyuntura económica (en las fases de expansión, recesión,...) se traducen directamente en unos cambios determinados en las partidas presupuestarias, y que además contribuyen a atenuar tales fluctuaciones cíclicas.

Entre los ejemplos de estabilizadores automáticos, se pueden señalar a los impuestos progresivos o a los pagos de transferencias corrientes, tales como los pagos de desempleo.

<sup>111</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Una teoría múltiple de la hacienda pública*, en *Teoría de la hacienda pública*, op. cit., cap. 1, p. 25.

<sup>112</sup> MUSGRAVE, R. A.: *Ibíd.*



Estas adaptaciones *automáticas* registradas en los ingresos y gastos públicos son consecuencia de la denominada «flexibilidad automática» del presupuesto (o de la «reacción presupuestaria automática», empleando la expresión de GUNNAR MYRDAL), como nos explica BENT HANSEN (1969):

«Es sabido, que existe una interdependencia entre la evolución del sector privado y la del presupuesto. En razón de la permanencia de los tipos impositivos, normas de gastos, etc., los ingresos y gastos del sector público reaccionan en una cierta medida, automáticamente, de acuerdo con las variaciones operadas en el sector privado. Las reacciones automáticas, la «flexibilidad automática» del presupuesto, juegan un importante papel en el funcionamiento de la economía. Generalmente se supone que sirven para atenuar las fluctuaciones a corto plazo y que tienden a ejercer, a más largo plazo, una acción deflacionista o, si se presenta el caso, antiinflacionista. Las medidas discrecionales relativas a los programas de gastos, normas sobre tipos, etc., tienen por su parte una incidencia directa sobre los ingresos y gastos adscritos al presupuesto, así como sobre el sector privado; las reacciones del sector privado tienen a su vez repercusiones sobre el presupuesto. Conviene distinguir los efectos de las medidas discrecionales, de los efectos automáticos del presupuesto».<sup>113</sup>

Precisamente son las fluctuaciones de la coyuntura el motivo más relevante para la reacción frente a ellas del sistema financiero, según el criterio de MYRDAL, quien analiza en particular el efecto previsto de una recesión sobre el saldo presupuestario del ejercicio corriente:

«El motivo más importante –tanto para las mayores como para las menores administraciones fiscales– de la necesidad de libertad de movimiento a corto plazo, que, efectivamente, surge, y que motiva una combinación de las reglas financieras y para la limitación de los ingresos y da mayor razón a la financiación mediante empréstitos, dimana, empero, de los cambios de la coyuntura.

Los cambios de la coyuntura producen variaciones muy concretas, tanto en las necesidades públicas de gastos como en las de ingresos...

Este problema sobre los efectos financieros de las oscilaciones de la coyuntura es, naturalmente, primario en relación con el problema práctico... sobre cómo podemos influir en la dirección deseada en el desarrollo de la coyuntura mediante una acción propia de la política financiera. La política financiera, dirigida por la política de la coyuntura, tendrá que basarse en los efectos reales que acabamos de mencionar, del

<sup>113</sup> HANSEN, B. (1969): *Los efectos de la política fiscal. Teoría y evaluación*, en *Efectos económicos del presupuesto / Varios autores*, compilado por VICTORIO VALLE SÁNCHEZ; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, ensayo 2, p. 106.

desarrollo de la coyuntura sobre las necesidades de gastos y las fuentes de ingresos...

Suponemos desde un principio... que ha sido interrumpida una coyuntura creciente y se ha iniciado ya otra decreciente...

Suponemos... que los cálculos presupuestarios para el año corriente ya están hechos pensando en una tendencia constante de la coyuntura. Presumimos, además, que estén hechos de tal manera, que, si esta condición es complicada, la justificación presupuestaria no origina ni un superávit ni un déficit. El efecto del cambio de la coyuntura en el resultado presupuestario del año en curso será, seguramente, que la mayoría de los ingresos reales serán inferiores a los importes calculados, mientras que algunos de los gastos directos sobrepasan y otros son inferiores a los importes calculados. En su totalidad implicará la justificación presupuestaria de un déficit».<sup>114</sup>

En síntesis, durante las etapas de recesión acontece que el mayor gasto público y los menores ingresos públicos aumentan directamente el déficit público, facilitándose de esta forma la reactivación y el crecimiento económico.

Mientras que, en el caso contrario, cuando la economía atraviese por una fase expansiva, el crecimiento económico estimulará los ingresos públicos y el menor nivel de desempleo reducirá los gastos públicos. La renta disponible del sector de mercado aumentaría en una menor proporción que el PIB, limitándose así el efecto expansivo sobre la demanda agregada y sobre la renta futura. Paralelamente, el saldo presupuestario mejoraría en esta fase del ciclo (aumento del superávit, o reducción del déficit público).

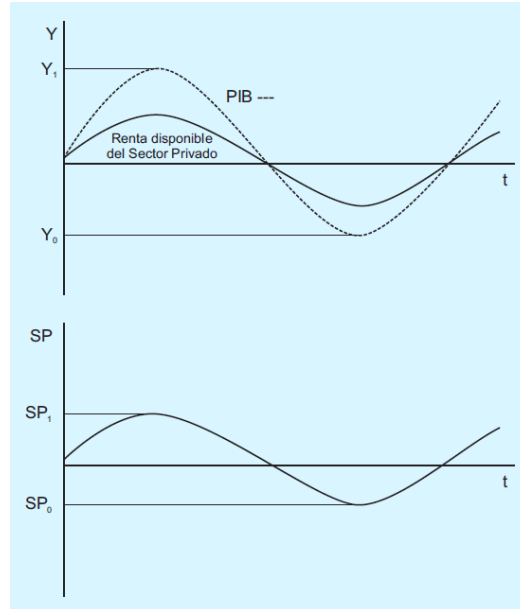
En su virtud, el juego de los estabilizadores automáticos permite suavizar las fluctuaciones de la coyuntura económica a través de su incidencia sobre la demanda agregada, según se ilustra en el *Libro Amarillo* de la presentación de los Presupuestos para 2009:

«Gráficamente, en el máximo de la fase expansiva, con un nivel de renta Y1, el incremento de los impuestos y suponiendo unas transferencias constantes a las familias hacen que la renta disponible aumente menos de lo que haría en ausencia de sector público. Este efecto amortigua el crecimiento de la demanda agregada y con ello la amplitud del ciclo.

El efecto en el saldo presupuestario se representa en el segundo gráfico, con el correspondiente superávit derivado de la actuación de los estabilizadores automáticos.

<sup>114</sup> MYRDAL, G. (1934): *El problema de la nivelación del presupuesto a corto plazo*, en *Los efectos económicos de la política fiscal*, Aguilar, Madrid, 1962, Tercera parte: La nivelación presupuestaria a corto y a largo plazo, cap. II, p. 122-124.

Lo contrario ocurre en épocas de recesión. Los menores ingresos públicos y el mayor gasto reducen el superávit público –o aumenta el déficit– estimulando la economía y facilitando la recuperación económica.



La percepción de la política fiscal como instrumento de estabilización ha variado sustancialmente en las últimas décadas. Se considera que la política fiscal puede ser un instrumento poco flexible, sobre todo frente a la política monetaria, además de tener que atender otros objetivos además del de estabilización macroeconómica, como los derivados de sus funciones redistributiva y de eficiencia asignativa.

Teniendo en cuenta estas consideraciones y la evidencia empírica, se considera que una regla práctica adecuada para guiar la orientación de la política fiscal es que esta garantice la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo y que se permita el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos en cada fase del ciclo».<sup>115</sup>

#### 4.5. Efectos de la política fiscal

En términos muy generales, el conjunto de tales efectos son expuestos por BENT HANSEN (1969):

«Los gastos públicos en bienes y servicios producidos por la nación comportan directamente un aumento de la producción; las transferencias corrientes al sector privado incrementan la renta disponible privada, en tanto que los impuestos y las transferencias corrientes provenientes del

<sup>115</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA (MEH): *Unos presupuestos austeros, centrados en la inversión productiva y el gasto social*, en *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009*, cap. I, p. 16.

sector privado, la reducen. Las variaciones de la renta disponible influyen a su vez sobre la demanda de bienes de consumo y de inversión. Se trata aquí, por tanto, de los «efectos renta» ejercidos por las variaciones introducidas en los gastos e ingresos presupuestarios. Los impuestos y las transferencias, y en ciertos casos también los gastos en bienes y servicios, contribuyen a estimular o a frenar la actividad económica del sector privado. Las modificaciones de las normas y reglas de los impuestos y las transferencias, pueden, por tanto, ejercer sobre la economía «un efecto sobre los incentivos» o un efecto «sustitución», en el amplio sentido de la palabra. Un incremento en la progresividad de los impuestos personales sobre la renta puede, por ejemplo, conducir a una sustitución de trabajo por ocio; un aumento de tipos impositivos sobre los salarios puede provocar cambios en las actividades productivas; una modificación introducida en el régimen de las amortizaciones puede afectar a las tasas previstas de rentabilidad de las inversiones, etc.

Finalmente, todo flujo de fondos entre el presupuesto y el sector privado modificará la cantidad y composición de los activos (esto es, riqueza y liquidez) poseídos por este último; en consecuencia, puede tener efectos liquidez, o, efectos activo, en los gastos privados, ya sea directamente, ya sea por medio de las reacciones de los mercados de crédito». <sup>116</sup>

Sobre esta base, podemos establecer tres grandes clases de efectos de la política fiscal y presupuestaria sobre el *sector privado* de la economía:

a) un *efecto renta*, en la medida en que los gastos públicos se incorporan a la producción, mientras que los impuestos y las transferencias modifican el ingreso o la renta disponible de los contribuyentes;

b) un *efecto sustitución*, puesto que los cambios en las normas tributarias pueden incentivar que un bien gravado por un tributo sea reemplazado por otro que no lo está, o lo está pero en una menor proporción; y

c) un *efecto liquidez*, al variar tanto la cantidad como la composición de los activos y pasivos financieros derivado de los flujos existentes entre el sector privado y el sector público.

#### ***4.5.1. Los multiplicadores fiscales y el efecto renta de los cambios en los programas de ingresos y gastos públicos***

Hablando de «efectos renta», ahora procede analizar la relación teórica existente entre los cambios en los respectivos programas de ingresos y de gastos públicos, como resultado de las decisiones de política discrecional del gobierno

<sup>116</sup> HANSEN, B.: *Los efectos de la política fiscal. Teoría y evaluación*, en *Efectos económicos del presupuesto / Varios autores*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, ensayo 2, p. 103-104.

(aunque también podrían estar ocasionados por la «flexibilidad automática» del presupuesto), y sus respectivas repercusiones sobre los niveles de renta y de producción de equilibrio de la economía.

En el modelo keynesiano, tal relación viene expresada por medio de los multiplicadores fiscales: el *multiplicador del gasto público*, y el *multiplicador de los impuestos*. En la práctica, ambos instrumentos vienen a amplificar los efectos cuantitativos de las variaciones en las partidas de gastos y de ingresos públicos sobre los niveles de producción y renta de equilibrio, si bien de una forma diferenciada.

Por un lado, el *multiplicador del gasto público* ( $m_G$ ) equivale a la inversa de la *propensión marginal al ahorro*, definida como la proporción entre las variaciones en el ahorro y en la renta ( $PM_{gA} = \frac{\Delta A}{\Delta Y}$ ). Y además, resulta que también es igual al *multiplicador de la inversión* ( $m_I$ ):

$$m_G = \frac{1}{PM_{gA}} = \frac{\Delta Y}{\Delta G} = m_I$$

Esta expresión señala que el *multiplicador del gasto público* es un coeficiente, que expresa el número de veces por el que habrá que multiplicar a la variación establecida en cierto programa de gasto público ( $\Delta G$ ) en bienes y servicios producidos, para determinar a la variación final de los niveles de renta ( $\Delta Y$ ) y de producción ( $\Delta Q$ ) de equilibrio de la economía.

Al objeto de conocer la magnitud de esta variación final experimentada en la renta ( $\Delta Y$ ) y en la producción ( $\Delta Q$ ) de equilibrio, simplemente hay que calcular el producto del cambio operado en el programa de gasto público ( $\Delta G$ ) por el multiplicador del gasto público ( $m_G$ ):

$$\Delta Y = \Delta Q = m_G \cdot \Delta G = \frac{1}{PM_{gA}} \cdot \Delta G$$

Como la suma de las dos propensiones marginales es igual a la unidad ( $PM_{gA} = 1 - PM_{gC}$ ), podemos expresar al *multiplicador del gasto público* del siguiente modo:

$$m_G = \frac{1}{PM_{gA}} = \frac{1}{1 - PM_{gC}}$$

La variación en el gasto público en bienes y servicios determina el siguiente efecto final sobre los niveles de ingreso (y producción) de equilibrio:

$$\Delta Y = \Delta Q = m_G \cdot \Delta G = \frac{1}{PM_{gA}} \cdot \Delta G = \frac{1}{1 - PM_{gC}} \cdot \Delta G$$

Si suponemos que la *propensión marginal al ahorro* ( $PM_{gA} = \frac{\Delta A}{\Delta Y}$ ) = 0.1, esto nos revelaría que cuando la renta disponible se incrementa en 100 unidades

monetarias, 10 u.m. se destinarían al ahorro y, por lo tanto, las 90 u.m. restantes se destinarían al gasto en consumo [dado que la *propensión marginal al consumo* ( $PMgC = \frac{\Delta C}{\Delta Y} = 0.9$ )]. Por ello, el coeficiente del multiplicador del gasto público valdría 10 ( $=1/0.1$ ).

En virtud de este análisis del multiplicador, si el gobierno pretendiera expandir la renta (y la producción) de equilibrio en 1.000 u.m., entonces le bastaría con impulsar un programa de gasto público en bienes y servicios por valor de tan sólo 100 u.m.

No obstante, debe remarcarse que el efecto multiplicador del gasto público también opera en el sentido contrario. Esto es, cuando se recortan los programas de gasto público, se registrará asimismo un recorte amplificado en los niveles de renta (y producción) de equilibrio. Con las propensiones del ejemplo anterior, si se decidiera recortar dicho programa en 100 u.m., entonces tanto la renta como la producción se reducirían en 1.000 u.m.

Por el lado de los ingresos públicos, sucede que el *multiplicador de los impuestos* ( $m_T$ ) es menor que el *multiplicador del gasto público* (y por tanto, menor que el *multiplicador de la inversión*), en un factor equivalente a la *propensión marginal a consumir* ( $PMgC$ ):

Multiplicador de los impuestos =  $PMgC \cdot$  multiplicador del gasto público.

$$m_T = PMgC \cdot m_G = \frac{PMgC}{PMgA}$$

Por tanto, si se cumple que:  $[0 < PMgC < 1]$ ,

entonces:  $[m_T < m_G]$ , dado que  $\frac{PMgC}{PMgA} < \frac{1}{PMgA}$ .

El fundamento de esta diferencia es simple. Si el gobierno reduce el gasto público en 100 u.m., como acabamos de ver, entonces tanto el gasto agregado (al ser el *gasto público* una de sus componentes) como el PIB, se reducen inicialmente en la misma cuantía; pero el resultado final sería un recorte de la renta de 1.000 u.m. (al reducirse adicionalmente el gasto en consumo, en diversas rondas sucesivas, por un importe de 900 u.m.).

Si el gobierno decidiera aplicar esa misma política fiscal restrictiva por el lado de los ingresos públicos, podría elevar los impuestos en la misma cuantía de 100 u.m.

No obstante, dado que los empleos de la *renta disponible* son el *consumo* y el *ahorro* ( $Y = C + A$ ), ahora el gasto en consumo se reduciría inicialmente tan sólo en 90 u.m. (y no en 100 u.m., como en el caso del gasto público), debido a que también se ahorran 10 u.m., como resultado de la variación operada en el ingreso o renta disponible. Esto genera un efecto final conjunto sobre la renta más



reducido que el caso anterior, según PAUL A. SAMUELSON y RICHARD D. NORDHAUS (2005):

«La razón por la que el multiplicador de impuestos sea menor que el de gastos es directa. Cuando el gobierno gasta \$1 en  $G$ , ese \$1 pasa directamente al PIB. Por otra parte, cuando el gobierno recorta \$1 de impuestos, sólo parte de ese \$1 se gasta en  $C$ , mientras que una fracción del \$1 de impuesto se ahorra. La diferencia entre las respuestas a \$1 en  $G$  y a \$1 en  $T$  es suficiente para que el multiplicador de impuestos baje y sea menor que el multiplicador de gastos».<sup>117</sup>

Puesto que la relación entre los impuestos y el ingreso o renta disponible es inversa (cuando suben los impuestos, se reduce el ingreso; y viceversa), por convención introducimos un cambio de signo en la relación, de modo que para calcular el efecto de una variación en el programa de impuestos ( $\Delta T$ ) sobre los niveles de ingreso y producción de equilibrio, aplicamos la siguiente expresión:

$$\Delta Y = \Delta Q = -m_T \cdot \Delta T = -\frac{PMgC}{PMgA} \cdot \Delta T = -\frac{PMgC}{1 - PMgC} \cdot \Delta T$$

Con los valores establecidos antes para ambas propensiones marginales, el coeficiente del *multiplicador de los impuestos* es igual a 9 ( $=0.9/0.1$ ).

En este caso, el aumento discrecional de los impuestos por valor de 100 u.m., produciría una reducción final conjunta del ingreso (y de la producción) de equilibrio de 900 u.m.

De modo que un aumento en el gasto público expansiona al nivel de producción y de renta de equilibrio en mayor proporción que una reducción de la misma cuantía en los impuestos, lo cual ha de tenerse en cuenta a la hora de adoptar decisiones discrecionales de política fiscal con fines estabilizadores.

Como comprobamos en el análisis de la hacienda pública clásica, los gastos presupuestarios deben ser financiados íntegramente con los ingresos ordinarios, asentándose de este modo el *dogma del equilibrio presupuestario anual*.

Sobre esta base, si diseñamos una *política fiscal de presupuesto equilibrado* (de tal forma que  $\Delta T = \Delta G$ ), el multiplicador fiscal sería en este caso igual a la unidad, de modo que, en función de cuál sea la orientación de dicha política (expansiva o contractiva), se presentan dos soluciones:

a) Aumento por igual en los programas de gastos e ingresos públicos [ $(\Delta G = \Delta T) > 0$ ]

En esta situación se generaría un ligero efecto expansivo sobre la producción y

<sup>117</sup> SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D. (2005): *El modelo del multiplicador*, en *Economía. Decimotava edición*, McGraw-Hill, Madrid, 2006, Parte cinco, cap. 24, p. 478-479.

el ingreso de equilibrio, y sería equivalente al valor del programa de gastos (y de impuestos), dado que  $[m_G > m_T]$ .

En efecto, y según el *Teorema de Haavelmo-Gelting del presupuesto equilibrado*, se puede demostrar que «un cambio igual en los ingresos y los gastos públicos —es decir, con la condición de que el superávit o déficit presupuestario permanezca inalterado— no será neutral con respecto al nivel de ingreso nacional. En el caso anterior, el aumento que se opera en el nivel de ingreso nacional, es exactamente igual al cambio en el gasto público —es decir, que el multiplicador es la unidad—»,<sup>118</sup> como reseñan ALAN PEACOCK y G. K. SHAW (1971), quienes a la par que advierten que este ejemplo depende de los restrictivos supuestos del modelo considerado (debiendo por tanto ser modificado «para fines prácticos de política»), también llaman la atención acerca del significado de este resultado:

«En primer lugar, proporciona la justificación teórica del presupuesto anual equilibrado. Paradójicamente, de hecho constituye la justificación keynesiana de una financiación no deficitaria, porque, dados los supuestos y las limitaciones del análisis, demuestra que siempre es posible asegurar el nivel de ingreso de pleno empleo sin incurrir en un déficit presupuestario, en el supuesto de que se pueda aumentar suficientemente el volumen del presupuesto. Resulta irónico que los defensores del presupuesto anual equilibrado sean, también, quienes abogan por limitar la magnitud del sector público, porque claramente ambas posiciones no son necesariamente compatibles con el mantenimiento del ingreso de pleno empleo. En segundo lugar, el argumento señala que un aumento en el gasto público normalmente ejercerá un mayor impacto sobre el nivel el ingreso nacional que una disminución similar en los impuestos. Un gobierno comprometido con la transacción entre los objetivos de ingreso de pleno empleo y el déficit presupuestario, optará, lógicamente, por la primera posición. Sin embargo, puesto que los consumidores tienden más a identificarse con los beneficios de una reducción de impuestos que no con los de un aumento en el gasto público, un gobierno que deba optar entre el déficit presupuestario y el reclamo electoral probablemente adoptará esta última proposición».<sup>119</sup>

b) Recorte equilibrado en los gastos e ingresos públicos  $[(\Delta G = \Delta T) < 0]$ .

En esta situación alternativa se registraría un ligero efecto contractivo sobre ambas magnitudes, siendo equivalente al valor del recorte en el gasto público  $(-\Delta G)$  y en los impuestos  $(-\Delta T)$ .

<sup>118</sup> PEACOCK, A. y SHAW, G. K.: *La teoría estática de la política fiscal*, en *La teoría económica de la política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (1ª reimpr., 1982), cap. II. p. 48. Primera publicación: *The economic theory of fiscal policy*, George Allen & Unwin, London, 1971.

<sup>119</sup> PEACOCK, A. y SHAW, G. K.: *La teoría estática de la política fiscal*, en *La teoría económica de la política fiscal*, op. cit., cap. II, p. 48-49.

Por último, hacemos mención a que el esquema aquí presentado de los multiplicadores fiscales es altamente simplificado, pero suficiente para el propósito de nuestra investigación. El análisis detallado de la política fiscal y de sus efectos económicos en diversos escenarios (como por ejemplo, de una economía cerrada con extensión o no al sector monetario, de una economía abierta, análisis estático o dinámico) está muy bien tratado en esta obra reseñada de PEACOCK y SHAW (1971).

#### 4.5.2. Una crítica de la eficacia de la política fiscal: el efecto crowding-out

Otra cuestión relevante es conocer si el impacto de una política fiscal expansiva (por la vía del incremento del gasto público financiado con deuda pública) sobre el mercado monetario o de capitales se puede traducir en una elevación del tipo de interés, y si ello podría provocar, en su caso, un recorte en el gasto privado (efectuado por las familias y las empresas).

En la literatura económica se acuñó el concepto de *crowding-out*, para referirse a «la expulsión o al desplazamiento de la actividad económica privada por parte de la actividad económica pública»,<sup>120</sup> siguiendo a WILLEM H. BUITER (1977), quien se plantea abiertamente si una mayor presencia del sector público en la actividad económica (por medio de una expansión del gasto público) no sería a costa de una menor participación del sector privado (al reducirse la inversión, a causa de la subida de los gastos financieros):

«Si cada una de las acciones acometidas por el gobierno es neutralizada por la correspondiente acción en dirección contraria por parte del sector privado, el gobierno sólo es un velo más que aguarda a ser levantando por la mirada exploradora del economista».<sup>121</sup>

Bajo las condiciones de pleno empleo a largo plazo que diseñan las hipótesis del modelo neoclásico (lo que implica una curva de oferta agregada vertical, o perfectamente inelástica), una expansión del sector público sólo podría materializarse a cambio de un desplazamiento equivalente del sector privado (consumidores y empresas). La subida del tipo de interés ocasionada por la expansión fiscal sería el detonante del efecto expulsión (total), al provocar la contracción de los niveles privados de consumo e inversión. En tal caso, la expansión fiscal no podría aumentar la producción; tan solo se intercambiarían los papeles desempeñados por las iniciativas privada y pública.

Pero bajo las condiciones de equilibrio con desempleo que caracterizan al

<sup>120</sup> BUITER, W. H.: «Crowding out» y la eficacia de la política fiscal, en *Revisión de la política fiscal tradicional* / M. J. ARTIS et al., op. cit., p. 182. Primera publicación: «Crowding out» and the effectiveness of fiscal policy, en *Journal of Public Economics*, vol. 7, issue 3, 1977, p. 309-328.

<sup>121</sup> BUITER, W. H.: *Ibidem*, p. 185.

modelo keynesiano, este efecto expulsión no sería tan claro (podría originarse un desplazamiento parcial), o no darse (cuando la curva de oferta agregada sea perfectamente elástica).

En realidad, se trata de un asunto antiguo en el debate sobre las políticas económicas aplicables, y el propio ALVIN H. HANSEN (1949) ya lo había contemplado en su análisis:

«En el caso normal, los gastos gubernamentales tienen probabilidades de afectar adversamente el mercado de capitales, a menos que vayan acompañados de una política monetaria destinada a aumentar la cantidad de dinero, impidiendo de este modo un aumento de la tasa de interés (o incluso disminuyéndola). Puede alcanzarse una tasa de interés menor financiando una parte (dependiendo la proporción de la elasticidad-interés de la función [de liquidez] L) de los gastos generadores de ingresos con préstamos obtenidos del sistema bancario».<sup>122</sup>

Y por dicha razón, este autor keynesiano concluye que «siempre es más seguro complementar la política fiscal con la política monetaria».

## 4.6 Economía sumergida y fiscalidad

### 4.6.1. Trabajo no declarado y economía sumergida

Los sistemas de cuentas económicas miden los flujos de la producción y de la renta de una *economía declarada* (u *oficial*). Pero en todas las sociedades coexiste otro sector paralelo, conocido como *economía no declarada* o *economía sumergida* (llamada igualmente “irregular”, o “informal”) que ha escapado hasta ahora a la integración de sus actividades productivas retribuidas en las cuentas nacionales.

En efecto, existen ciertas actividades económicas que generan un alto volumen de ingresos y de beneficios en nuestro mundo contemporáneo tales como, por ejemplo, el tráfico de drogas o la prostitución, y que forman parte consustancial de la *economía sumergida*, al tratarse de un conjunto de actividades *ilegales* y/o *delictivas* que tratan de mantenerse en la sombra o en el anonimato, para escapar así no sólo del control de la ley y la justicia, sino incluso de hacienda. Como hemos comprobado antes, las modificaciones introducidas por el SEC 2010 ya contemplan la estimación de este conjunto de actividades.

Pero además, también existen innumerables actividades productivas retribuidas que por su propia naturaleza son *legales* pero que, sin embargo, no son

<sup>122</sup> HANSEN, A. H.: *Función del dinero en la política fiscal*, en *Teoría monetaria y política fiscal*, op. cit., cap. 12, p. 197.

declaradas a las autoridades correspondientes por aquellos que las llevan a cabo, o bien por sus responsables, con el propósito de obtener determinados beneficios individuales.

El *trabajo no declarado* es definido por la COMISIÓN EUROPEA (2007) como «cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas, teniendo en cuenta las diferencias en el sistema regulador de los Estados miembros».<sup>123</sup>

Según esta definición, quedarían excluidas las «actividades delictivas y el trabajo cuya declaración no es obligatoria»;<sup>124</sup> pero sí se incluyen diversas formas de trabajo no declarado que han sido objeto de la reciente investigación empírica. Entre sus protagonistas principales, como exponen COLIN C. WILLIAMS y PIET RENOOY (2014), no sólo están afectos los asalariados (el empleo asalariado), sino también los trabajadores por cuenta propia (el autoempleo); y dentro del empleo asalariado, también se reconoce que afecta tanto a los empleos de baja calidad, en condiciones de explotación laboral y bajos salarios, como a los empleos dignos con buenas remuneraciones, muchas de las cuales se pagan en parte en “dinero negro”; y por último también existen, y por ello han de contemplarse, otras motivaciones diferentes al beneficio individual en la explicación del trabajo no declarado:

«En primer lugar, se admite que no todo el trabajo no declarado se lleva a cabo como empleo asalariado. Gran parte del trabajo no declarado también se realiza por cuenta propia (autoempleo). Se ha reconocido que existen diversas formas de autoempleo no declarado. Muchas personas que ejercen una actividad laboral no declarada por cuenta propia exhiben atributos y rasgos de emprendedores, y se acepta que la esfera de lo no declarado representa una “cultura empresarial oculta” y que muchas empresas ponen en marcha su actividad funcionando de una manera total o parcialmente no registrada.

En segundo lugar, se ha identificado una amplia gama de tipos de empleo asalariado no declarado. Se ha demostrado que además del trabajo remunerado no declarado, caracterizado por bajos salarios, explotación y que es realizado por grupos marginales, también existe un empleo asalariado relativamente bien remunerado y efectuado en unas condiciones

<sup>123</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de octubre de 2007, «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado» [COM (2007) 628 final - no publicada en el Diario Oficial].

Enlace web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10166&from=ES>

<sup>124</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Trabajo no declarado*, Comunicación de la Comisión de 7 abril 1998 sobre el trabajo no declarado, COM(98) 219 final - no publicada en el Diario Oficial. Enlace web: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11710.htm>

no tan explotadoras por personas que ya cuentan con un empleo formal bien remunerado. Por otra parte, se constata la existencia de un empleo asalariado cuya existencia no se declara, pero solamente en parte, a saber, un empleo formal “poco declarado”, en el que un empleado registrado oficialmente recibe dos salarios de su empleador formal, uno oficial y declarado, y otro complementario, extraoficial y no declarado, en ocasiones denominado “salario en B”.

En tercer lugar, en los últimos años también se ha reconocido que no todo el trabajo no declarado se produce en el marco de unas relaciones parecidas al empleo ni está motivado por el beneficio. En su lugar, se ha detectado que gran parte del trabajo por cuenta propia no declarado implica el pago de favores individuales, en los que los pagos no declarados se realizan por el trabajo llevado a cabo por y para familiares, amigos, vecinos y conocidos principalmente por razones sociales y redistributivas». <sup>125</sup>

En un documento anterior de la COMISIÓN EUROPEA (1998) sobre este objeto de estudio, se identificaba a cuatro grandes grupos de *trabajadores no declarados* en el ámbito comunitario:

- «personas con un segundo trabajo o múltiples trabajos;
- personas “económicamente inactivas”: estudiantes, amas de casa, personas en jubilación anticipada;
- parados;
- inmigrantes clandestinos». <sup>126</sup>

En este sentido, el vínculo existente entre la inmigración clandestina y el trabajo no declarado está «claramente establecido» siguiendo a la COMISIÓN EUROPEA (2007), que comprende que diversos factores han podido promover recientemente el recurso al trabajo no declarado:

- «el aumento de la demanda de servicios domésticos y de asistencia a causa de la evolución socio-demográfica;
- la aparición de relaciones laborales menos jerarquizadas y de sistemas de retribución más flexibles;
- la explosión del trabajo por cuenta propia, la subcontratación, los contratos flexibles y el trabajo a la demanda;
- la simplificación del establecimiento de agrupaciones transfronterizas». <sup>127</sup>

<sup>125</sup> WILLIAMS, C. C. y RENOOY, P.: *Sacar a la luz la economía sumergida: el papel de las empresas de trabajo temporal*, en *Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo*, encargado por Randstad, abril de 2014, p. 15.

<sup>126</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Trabajo no declarado*, op. cit.

<sup>127</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, op. cit.



La COMISIÓN EUROPEA (2007) también presenta en su comunicación las siguientes tendencias relativas a este fenómeno social, a partir de los resultados de una encuesta experimental del Eurobarómetro:

- «el sur y el este de Europa son las zonas más afectadas por el trabajo no declarado;
- el 5 % de los empleados de la UE admite haber recibido sueldos en mano (este porcentaje oscila en torno a un 3 % o menos en la mayoría de los países continentales, el Reino Unido e Irlanda, y llega a superar el 10 % en algunos países del centro y el este de Europa);
- el trabajo no declarado afecta sobre todo a los estudiantes, los desempleados y los trabajadores por cuenta propia;
- se trata de una práctica especialmente habitual en los sectores de la construcción y los servicios domésticos;
- el factor «riesgo» desempeña un papel importante a la hora de decidir recurrir al trabajo no declarado: las personas que se consideran a resguardo de posibles sanciones son más susceptibles de no declarar sus ingresos;
- parece existir un cierto desconocimiento de las sanciones en las que se puede incurrir;
- la principal causa del trabajo no declarado es evitar el pago de las cargas fiscales y administrativas».<sup>128</sup>

El alcance y la amplitud del trabajo no declarado vienen determinados para la COMISIÓN EUROPEA (1998) en función de cuáles sean las características institucionales de las economías. O dicho de otro modo, según:

- «la importancia de las cargas fiscales y sociales,
- la magnitud de los gastos generales y la lentitud de los procedimientos administrativos,
- la inadaptación de la legislación a las nuevas formas de trabajo,
- las estructuras industriales locales basadas en una multitud de pequeñas empresas,
- la baja competitividad de empresas de sectores en declive con fuerte intensidad de mano de obra poco cualificada,
- la aceptación cultural de la economía sumergida,
- la existencia de oportunidades fáciles».<sup>129</sup>

¿Qué atractivo tiene la *economía sumergida*, o *economía no declarada*? El principal argumento es de naturaleza económica –siguiendo a la COMISIÓN EUROPEA (1998)–, al ofrecer este tipo de actividad a los empresarios, trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia la opción de aumentar sus

<sup>128</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, op. cit.

<sup>129</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Trabajo no declarado*, op. cit.

ganancias o reducir sus costes «evitando los impuestos y las cotizaciones sociales», lo cual provoca a su vez otros tipos de perjuicios:

«El trabajo no declarado puede tener una incidencia considerable en las finanzas públicas por las pérdidas que implica en términos de ingresos fiscales y de cotizaciones sociales. Esta situación crea un círculo vicioso en la medida en que el Estado aumenta los impuestos para seguir garantizando los servicios públicos, favoreciendo de este modo al trabajo no declarado».<sup>130</sup>

Finalmente hemos de reseñar que el trabajo no declarado, además de las secuelas sociales, también arroja unas repercusiones individuales importantes:

«En materia de cobertura social,... resulta evidente que los trabajadores no declarados no tienen subsidio de paro ni seguros de accidentes laborales. Los trabajadores no declarados que oficialmente son personas inactivas se ven privados de todos los beneficios derivados del trabajo con un contrato formal, como la posibilidad de formación, un perfil específico de carrera, aumentos salariales o el sentido de pertenencia a la empresa. Asimismo, estas personas presentarán dificultades para obtener otro tipo de trabajo».<sup>131</sup>

¿Cuál es la verdadera dimensión o tamaño de la economía sumergida? ¿Cómo han evolucionado sus dimensiones durante el actual período de crisis económica en nuestro entorno socioeconómico?

Ambas cuestiones han sido abordadas en un estudio realizado por el economista austríaco FRIEDRICH SCHNEIDER (2013), relativo a la economía sumergida de 31 países europeos y de otros 5 países de la OCDE, en el período comprendido entre 2003 y 2013.

Sobre esta base, podemos indicar que el tamaño medio de las economías sumergidas de los 31 países europeos aquí analizados para el ejercicio 2013 (vid. *Tabla 2.7* y *Gráfica 2.13*), era del 18,5% del producto interior bruto oficial.

Bulgaria (31,2% del PIB) es el país con una economía sumergida relativamente mayor, seguida de Rumanía y Croacia. En el extremo opuesto, Suiza (7,1% del PIB) presentaba la economía sumergida más reducida, seguida de Austria y Luxemburgo.

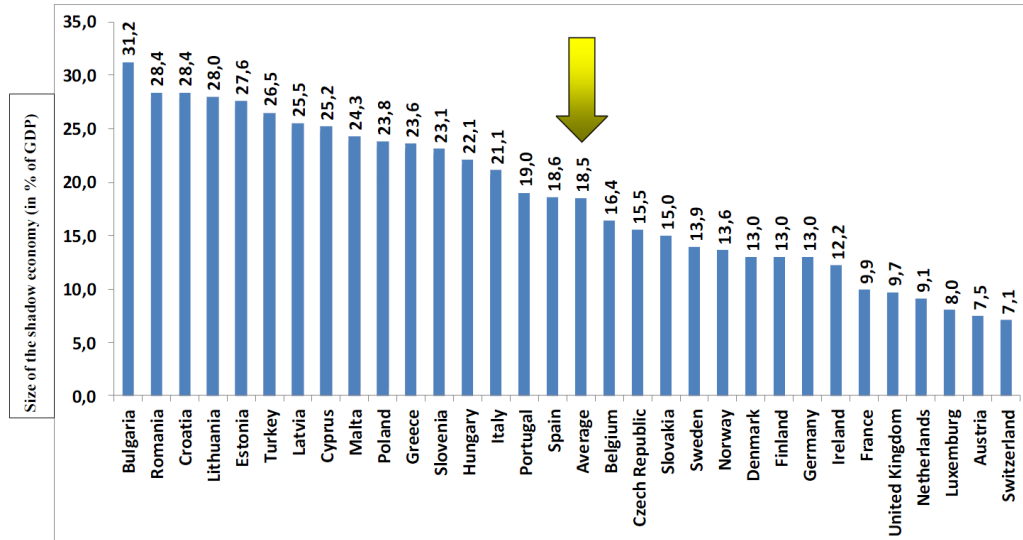
La economía sumergida en España (18,6% del PIB) estaba situada muy ligeramente por encima de la dimensión media, si bien prácticamente duplicaba las tasas de países como Francia o Reino Unido, que se encontraban por debajo del 10%.

<sup>130</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Trabajo no declarado*, op. cit.

<sup>131</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Ibidem*.

### Gráfica 2.13: Tamaño de la economía sumergida de 31 países europeos, 2013 (en % del PIB oficial)

Figure 1: Size of the Shadow Economy of 31 European Countries in 2013 (in % of off. GDP)



Source: own calculations, December 2012

FUENTE: SCHNEIDER, F. (2013): Figure 1, p. 3.

Considerando el valor del PIB nominal de 2013 (1.049.181 millones de euros), este porcentaje supone para la economía española algo más de 195.000 millones de euros (aproximadamente, unos 195.148 millones de euros).

En relación con la segunda cuestión -¿cuál ha sido el impacto de la actual crisis económica sobre las dimensiones de la economía sumergida?-, tal vez podría imaginarse a priori una extensión de la misma -y a costa de una reducción en la economía declarada-, como resultado de la reducción de los gastos de las familias y de las empresas ante el descenso registrado en las rentas y en los beneficios provocados por el negativo impacto de la crisis iniciada en 2008, pasándose así muchas personas del trabajo declarado al trabajo no declarado, simplemente como una estrategia de mera supervivencia.

**Tabla 2.7: Tamaño de la economía sumergida de 36 países, 2003–2013  
(en % del PIB oficial)**

**Table 1: Size of the Shadow Economy of 27 European Countries over 2003 – 2013 (in % of off. GDP)**

Country / Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	10.8	11	10.3	9.7	9.4	8.1	8.47	8.2	7.9	7.6	7.5
Belgium	21.4	20.7	20.1	19.2	18.3	17.5	17.8	17.4	17.1	16.8	16.4
Bulgaria	35.9	35.3	34.4	34	32.7	32.1	32.5	32.6	32.3	31.9	31.2
Cyprus	28.7	28.3	28.1	27.9	26.5	26	26.5	26.2	26	25.6	25.2
Czech Republic	19.5	19.1	18.5	18.1	17	16.6	16.9	16.7	16.4	16.0	15.5
Denmark	17.4	17.1	16.5	15.4	14.8	13.9	14.3	14	13.8	13.4	13.0
Estonia	30.7	30.8	30.2	29.6	29.5	29	29.6	29.3	28.6	28.2	27.6
Finland	17.6	17.2	16.6	15.3	14.5	13.8	14.2	14	13.7	13.3	13.0
France	14.7	14.3	13.8	12.4	11.8	11.1	11.6	11.3	11	10.8	9.9
Germany	17.1	16.1	15.4	15	14.7	14.2	14.6	13.9	13.7	13.3	13.0
Greece	28.2	28.1	27.6	26.2	25.1	24.3	25	25.4	24.3	24.0	23.6
Hungary	25	24.7	24.5	24.4	23.7	23	23.5	23.3	22.8	22.5	22.1
Ireland	15.4	15.2	14.8	13.4	12.7	12.2	13.1	13	12.8	12.7	12.2
Italy	26.1	25.2	24.4	23.2	22.3	21.4	22	21.8	21.2	21.6	21.1
Latvia	30.4	30	29.5	29	27.5	26.5	27.1	27.3	26.5	26.1	25.5
Lithuania	32	31.7	31.1	30.6	29.7	29.1	29.6	29.7	29.0	28.5	28.0
Luxemburg (Grand-Duché)	9.8	9.8	9.9	10	9.4	8.5	8.8	8.4	8.2	8.2	8.0
Malta	26.7	26.7	26.9	27.2	26.4	25.8	25.9	26	25.8	25.3	24.3
Netherlands	12.7	12.5	12	10.9	10.1	9.6	10.2	10	9.8	9.5	9.1
Poland	27.7	27.4	27.1	26.8	26	25.3	25.9	25.4	25	24.4	23.8
Portugal	22.2	21.7	21.2	20.1	19.2	18.7	19.5	19.2	19.4	19.4	19.0
Romania	33.6	32.5	32.2	31.4	30.2	29.4	29.4	29.8	29.6	29.1	28.4
Slovenia	26.7	26.5	26	25.8	24.7	24	24.6	24.3	24.1	23.6	23.1
Spain	22.2	21.9	21.3	20.2	19.3	18.4	19.5	19.4	19.2	19.2	18.6
Slovakia	18.4	18.2	17.6	17.3	16.8	16	16.8	16.4	16	15.5	15.0
Sweden	18.6	18.1	17.5	16.2	15.6	14.9	15.4	15	14.7	14.3	13.9
United Kingdom	12.2	12.3	12	11.1	10.6	10.1	10.9	10.7	10.5	10.1	9.7
27 EU-Countries / Average (unweighted)	22.3	21.9	21.5	20.8	19.9	19.2	19.8	19.6	19.2	18.9	18.4

Source: Own Calculations, December 2012

**Table 2: Size of the Shadow Economy of 4 European Countries (Non EU-Members) over 2003 – 2013 (in % of off. GDP)**

Country / Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croatia	32.3	32.3	31.5	31.2	30.4	29.6	30.1	29.8	29.5	29.0	28.4
Norway	18.6	18.2	17.6	16.1	15.4	14.7	15.3	15.1	14.8	14.2	13.6
Switzerland	9.5	9.4	9	8.5	8.2	7.9	8.3	8.1	7.8	7.6	7.1
Turkey	32.2	31.5	30.7	30.4	29.1	28.4	28.9	28.3	27.7	27.2	26.5
4 Non EU-Countries / Average	23.2	22.9	22.2	21.6	20.8	20.2	20.7	20.3	19.9	19.5	18.9
Unweighted Average of all 31 European Countries	22.4	22.1	21.6	20.9	20.1	19.4	19.9	19.7	19.3	19.0	18.5

Source: Own Calculations, December 2012

**Table 3: Size of the Shadow Economy of 5 Highly Developed Non- European Countries over 2003 – 2013 (in % of off. GDP)**

Country / Year	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Australia	13.7	13.2	12.6	11.4	11.7	10.6	10.9	10.3	10.1	9.8	9.4
Canada	15.3	15.1	14.3	13.2	12.6	12	12.6	12.2	11.9	11.5	10.8
Japan	11	10.7	10.3	9.4	9	8.8	9.5	9.2	9	8.8	8.1
New Zealand	12.3	12.2	11.7	10.4	9.8	9.4	9.9	9.6	9.3	8.8	8.0
United States USA	8.5	8.4	8.2	7.5	7.2	7	7.6	7.2	7	7.0	6.6
Other OECD Countries / Unweighted Average	12.16	11.92	11.42	10.38	10.06	9.56	10.1	9.7	9.46	9.18	8.6

Source: Own Calculations, December 2012

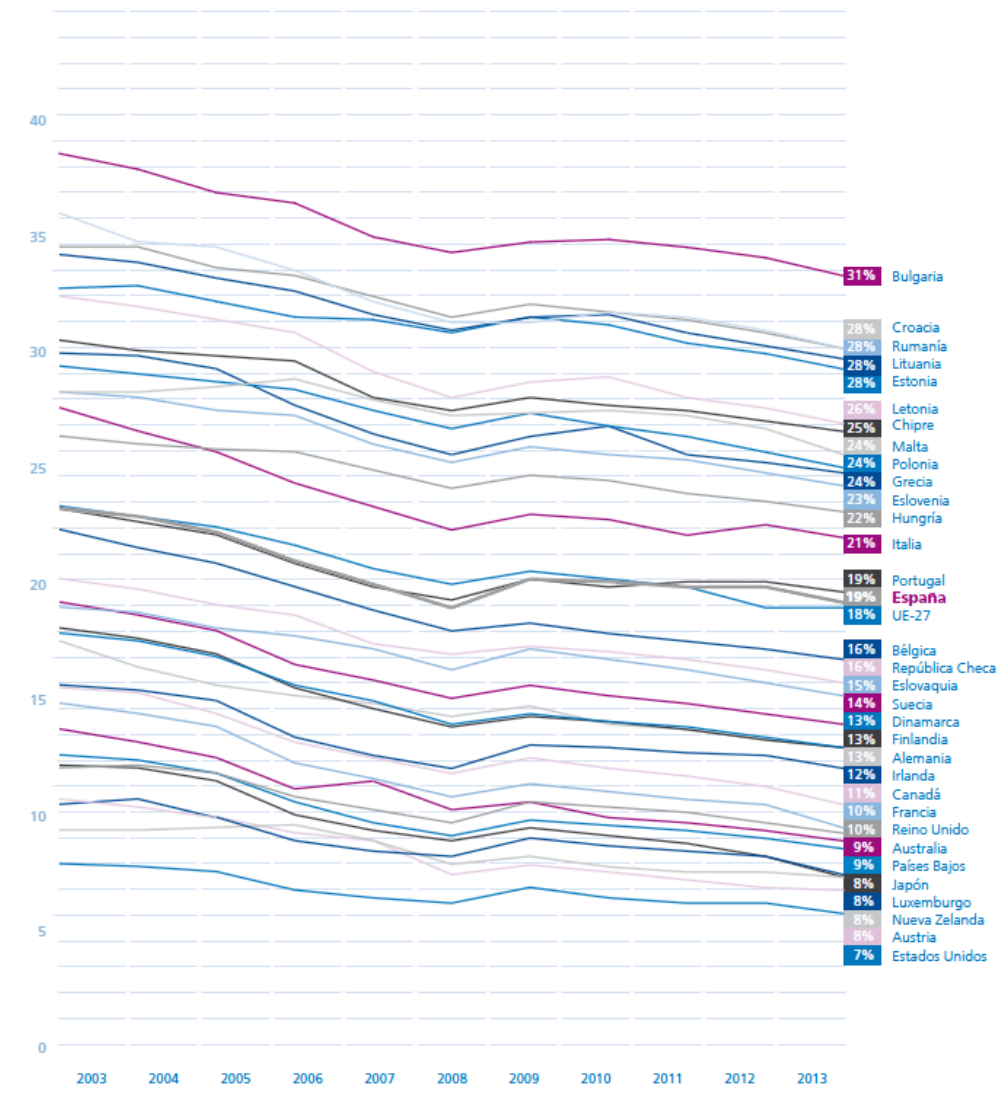
FUENTE: SCHNEIDER, F. (2013): Tamaño de la economía sumergida de 27 países de la UE, de 4 países europeos (no miembros de la UE), y de 5 países no europeos altamente desarrollados, p. 5 y 6.

Sin embargo, hay una tendencia general de «un nuevo descenso de las economías sumergidas de estos 36 países altamente desarrollados de la OCDE», tanto en el período amplio de referencia (2003-2013) del análisis de SCHNEIDER, como en el período del estudio vinculado a la crisis (2008-2013), salvo un ligero repunte registrado entre 2008 y 2009 (vid. *Gráfica 2.14*, que

reproduce los valores de la *Tabla 2.7*).

**Gráfica 2.14: Evolución de la economía sumergida, 2003–2013**  
(en % del PIB)

**Figura 2 La economía sumergida, expresada como porcentaje del PIB (2003-2013).**



FUENTE: WILLIAMS, C. C y RENOOY, P. (2014), p. 23 [A partir de SCHNEIDER (2013): Table 1, p. 5; Tables 2-3, p. 6].

La razón principal de esta tendencia descendente -según SCHNEIDER (2013)- es «la recuperación adicional de la economía oficial en la mayoría de los países»:

«Si consideramos el tamaño de las economías sumergidas en los últimos dos años (2012 y 2013) y los comparamos con los años 2008/09, nos damos cuenta de que, en la mayoría de los países, tuvimos nuevamente una disminución del tamaño y desarrollo de la economía sumergida, que se

debe a la recuperación de las crisis económicas y financieras en todo el mundo. Por lo tanto, la razón más importante para esta disminución es que, si la economía oficial se está recuperando o está en auge, la gente tiene menos incentivos para emprender actividades adicionales en la economía sumergida y de ganar dinero “negro” extra.

Las únicas excepciones son Grecia y España, donde la recesión de la economía oficial es tan fuerte, que incluso reduce la demanda de las actividades de la economía sumergida debido a las graves pérdidas de ingresos de la población española y griega; la economía sumergida griega (española) disminuirá al 23,6% (18,6%) del PIB oficial en 2013; ¡una disminución de 0,4 (0,6) puntos porcentuales en comparación con el año 2012!». <sup>132</sup>

En cuanto a las causas explicativas del desarrollo de las actividades no declaradas, éstas se pueden contemplar desde dos perspectivas opuestas, siguiendo a WILLIAMS y RENOY (2014).

La primera es la explicación *liberal*, que entiende que la *economía sumergida* es la consecuencia directa del intervencionismo: esto es, de una elevada presión fiscal o tributaria, de unos controles excesivos, e incluso de un clima de corrupción política y gubernamental. La segunda es la explicación *estructural*, que entiende que aquélla es el resultado de una regulación ineficiente del Estado, de la carencia de una protección social efectiva, así como de la ausencia de una voluntad política para intervenir en el mercado de trabajo al objeto de corregir tales desequilibrios:

«Comenzaremos evaluando dos puntos de vista opuestos, concretamente:

- un punto de vista liberal, de mercado abierto, que afirma que la economía sumergida es resultado directo de la excesiva presión tributaria, de la corrupción gubernamental y de unas normativas y unos controles asfixiantes. Según este planteamiento, para evitar el crecimiento de la economía sumergida las economías deberían tender hacia la reducción de la presión fiscal, la desregulación y una intervención estatal mínima, (p. ej.: Becker, 2004; De Soto, 1989, 2001; London y Hart, 2004; Consejo británico de la Pequeña Empresa, 2004); y
- una perspectiva estructuralista, que argumenta que la economía sumergida es un efecto derivado de una reglamentación ineficiente y de la ausencia de protección social y de intervención en el mercado laboral para combatir dicha economía sumergida (Davis, 2006; Gallin,

<sup>132</sup> SCHNEIDER, F.: *Size and development of the shadow economy of 31 european and 5 other OECD countries from 2003 to 2013: A further decline*, op. cit., p. 2.



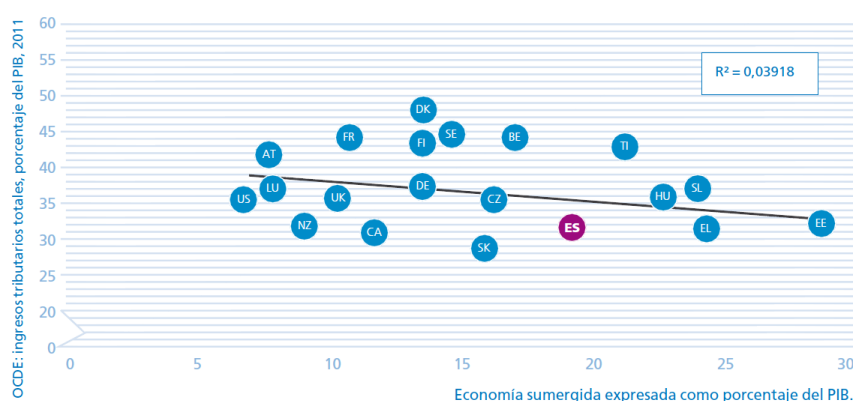
2001; Meagher, 2010; Slavnic, 2010)». <sup>133</sup>

#### 4.6.2. Efectos de la fiscalidad sobre la economía sumergida

A los efectos de nuestra investigación nos interesa conocer, entre otros, cual es la incidencia de la *fiscalidad* sobre la *economía sumergida*.

#### Gráfica 2.15: Relación entre el tamaño de la economía sumergida y los ingresos tributarios totales en 2011 (en % del PIB)

Figura 3 Relación entre las dimensiones de la economía sumergida y los ingresos tributarios totales, expresada como porcentaje del PIB. Año 2011.



FUENTE: WILLIAMS, C. C y RENOY, P. (2014), p. 23.

Y según la contribución analítica de WILLIAMS y RENOY (2014), podemos descartar que las cargas fiscales o impositivas tengan una relación directa con la dimensión de la economía sumergida, que es justamente lo contrario de lo que sostiene el planteamiento liberal (vid. *Gráfica 2.15*):

«Desde una perspectiva liberal, de libre mercado, unos tipos impositivos elevados empujan a los trabajadores hacia la economía sumergida. Para evaluar esto, se puede examinar la correlación entre las variaciones transnacionales de los tipos impositivos y las dimensiones de la economía sumergida en cada país. La figura 3 compara los ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB en los 28 Estados miembros de la UE y cinco países de la OCDE (OCDE, 2012a). Dada la naturaleza no paramétrica de los datos, en este caso se utiliza el coeficiente de correlación de Spearman para evaluar si existe una correlación significativa. Así, se determina que no existe una correlación reveladora ( $r_s = -0,164$ ). En otras palabras, el incremento de las cargas fiscales no se traduce en un porcentaje más

<sup>133</sup> WILLIAMS, C. C. y RENOY, P.: *Sacar a la luz la economía sumergida: el papel de las empresas de trabajo temporal*, en *Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo*, op. cit., p. 13-14.

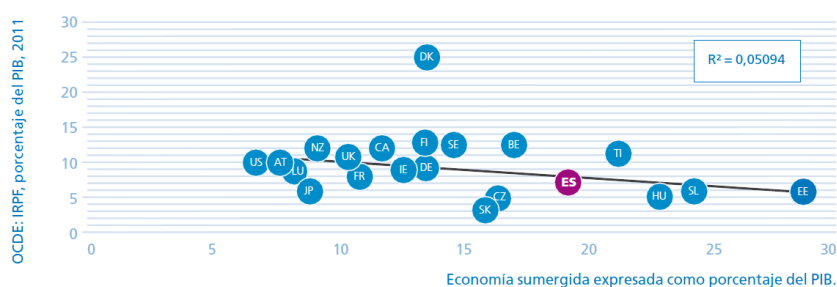
elevado de economía sumergida».<sup>134</sup>

Al objeto de contrastar esta relevante conclusión, que «rebate una hipótesis fundamental del punto de vista liberal», WILLIAMS y RENOY (2014) procedieron luego a analizar más profundamente esa relación, empleando otra medida de la presión fiscal, concretamente los impuestos sobre la renta de las personas físicas expresados como porcentaje del PIB (vid. *Gráfica 2.16*):

«Tal como muestra la figura 4, de nuevo se observa que, cuando sube el nivel del impuesto sobre la renta de las personas físicas, las dimensiones de la economía sumergida disminuyen. Sin embargo, no existe una relación estadística significativa entre las variaciones transnacionales del nivel del impuesto sobre la renta y las variaciones transnacionales de las dimensiones de la economía sumergida ( $r_s = -0,228$ ). Sin embargo, una vez más no encontramos pruebas para apoyar la tesis liberal».<sup>135</sup>

### Gráfica 2.16: Relación entre el tamaño de la economía sumergida y el nivel del IRPF en 2011 (en % del PIB)

Figura 4 Relación entre las dimensiones de la economía sumergida y el nivel del impuesto sobre la renta de las personas físicas, expresada como porcentaje del PIB. Año 2011.



FUENTE: WILLIAMS, C. C y RENOY, P. (2014), p. 27.

Otro de los argumentos liberales expuestos anteriormente era que la corrupción está correlacionada con las actividades no declaradas. ¿Existe realmente una relación significativa entre la corrupción en el sector público, el trabajo no declarado y la dimensión de la economía sumergida? En este punto, WILLIAMS y RENOY (2014) sí le dan la razón a los liberales (vid. *Gráfica 2.17*):

«Para examinar la hipótesis liberal de mercado abierto de que la corrupción del sector público conduce a un incremento del trabajo no declarado, utilizamos el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) que elabora Transparencia Internacional, correspondiente al año 2013. Este

<sup>134</sup> WILLIAMS, C. C. y RENOY, P.: *Sacar a la luz la economía sumergida: el papel de las empresas de trabajo temporal*, en *Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo*, op. cit., p. 26.

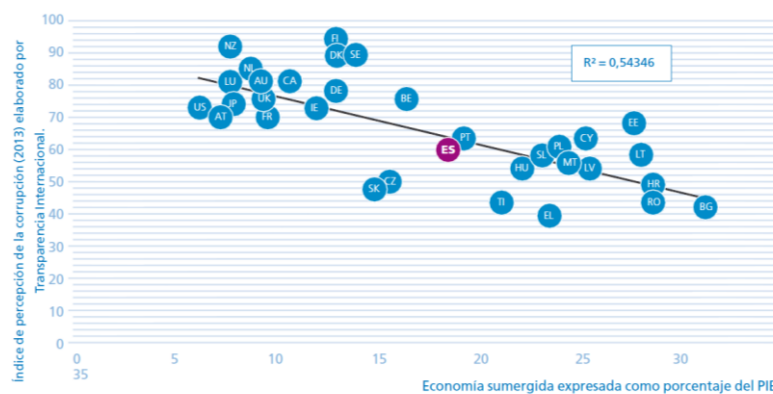
<sup>135</sup> WILLIAMS, C. C. y RENOY, P.: *Ibidem*, p. 27.

indicador explora las percepciones de la corrupción del sector público y constituye un índice mixto elaborado a partir de 14 encuestas de opinión a expertos (Transparencia Internacional, 2013). Este índice puntúa a los países en una escala de 0 a 100. El 0 indica unos niveles elevados de la corrupción percibida en el sector público y el 100 unos niveles de percepción reducidos en cuanto a este problema. Encontramos una intensa correlación entre las variaciones transnacionales del nivel de corrupción del sector público y las variaciones transnacionales del peso de la economía sumergida ( $r_s = -0,717$ ). Cuanto más alto es el nivel percibido de corrupción del sector público, mayor es la prevalencia de la economía sumergida. Esto, por tanto, apoya la afirmación liberal de que el trabajo no declarado es una estrategia de salida a la que tienden quienes se enfrentan a sobornos y a la corrupción cuando tratan de acceder al segmento formal de la economía o de permanecer en él.

Por consiguiente, al evaluar la explicación liberal no encontramos pruebas de que una presión fiscal elevada esté correlacionada con un mayor predominio del trabajo no declarado. De hecho, más bien parece suceder lo contrario. Sin embargo, unos niveles elevados de corrupción del sector público presentan correlación con una mayor presencia del trabajo no declarado».<sup>136</sup>

### Gráfica 2.17: Relación entre la percepción de corrupción y el tamaño de la economía sumergida en 2011 (en % del PIB)

Figura 6 Relación entre la percepción sobre la corrupción del sector público y las dimensiones de la economía sumergida expresada como porcentaje del PIB. Año 2013.



FUENTE: WILLIAMS, C. C y RENOY, P. (2014), p. 29.

Finalmente, la COMISIÓN EUROPEA ha instado, en lo que respecta la *acción política* contra el trabajo no declarado, a:

<sup>136</sup> WILLIAMS, C. C. y RENOY, P.: *Sacar a la luz la economía sumergida: el papel de las empresas de trabajo temporal*, en *Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo*, op. cit., p. 28-29.

- «reducir el atractivo financiero del trabajo no declarado, revisando, en particular, los sistemas de imposición, retribución y prestaciones sociales;
- reformar y simplificar los procedimientos administrativos (especialmente, en términos de costes);
- reforzar los mecanismos de vigilancia y las sanciones;
- fomentar la cooperación transnacional;
- sensibilizar aún más a la opinión pública sobre los riesgos del trabajo no declarado y sobre las ventajas de la legalidad».<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, op. cit.

## CAPÍTULO III

### LAS REFORMAS FISCALES DURANTE LA CRISIS Y SUS EFECTOS

«[En] el ordenamiento financiero español existen numerosos ejemplos, en los que la ordenación financiera parece responder más que a la necesidad de tutelar tales intereses [comunitarios], a la exigencia de garantizar la satisfacción de apetencias más o menos minoritarias. La amplia e indiscriminada concesión de beneficios fiscales, carentes en muchos casos de la más elemental justificación; la instrumentación del sistema financiero, y no sólo tributario, al servicio de los intereses de una determinada política económica, etc. son otros tantos ejemplos de situaciones a las que una pura explicación lógico-formal es incapaz de dar cabal respuesta».<sup>1</sup>

JUAN MARTÍN QUERALT (1980)

#### 1. PRINCIPALES MODIFICACIONES NORMATIVAS (2007-2015)<sup>2</sup>

En este apartado se reseñan literalmente –a partir de la información proporcionada por la AGENCIA TRIBUTARIA– las principales modificaciones normativas que se han llevado a cabo en el ámbito de los siguientes tributos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre la Renta de No Residentes, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos Especiales, y Tasas, entre los ejercicios 2007 y 2015.

Con carácter ocasional, igualmente se reseñan los Gravámenes especiales (declaración tributaria especial y regularización de balances), los Impuestos medioambientales, así como la participación de las Administraciones Territoriales en los tributos del Estado.

Al objeto de facilitar el acceso a tales modificaciones, hemos aplicado el criterio de presentarlas anualmente, para ofrecer una visión de conjunto de los respectivos cambios tributarios llevados a cabo en cada ejercicio.

---

<sup>1</sup> MARTÍN QUERALT, J.: “*La Constitución española y el derecho financiero*”, en Hacienda Pública Española nº 63, 1980, p. 125.

<sup>2</sup> FUENTE: AGENCIA TRIBUTARIA (Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas), *Principales modificaciones normativas*, en *Informe anual de recaudación tributaria*, para la información relativa a los ejercicios 2007-2014. Para 2015, las fuentes se citan más adelante.

## 1.1. EJERCICIO 2007

### 1.1.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

#### *Pagos a cuenta: Retenciones*

Mediante la Ley 35/2006,<sup>3</sup> de 28 de noviembre, del IRPF y modificación parcial del IS, IRNR e IP, y el Real Decreto 1576/2006,<sup>4</sup> de 22 de diciembre, que modifica los pagos a cuenta en materia del IRPF, se aplican las siguientes medidas en materia de retenciones:

#### *Retenciones del trabajo*

Se reducen las retenciones del trabajo, mediante:

- Cambios en la tarifa. Se reducen los tramos de cinco a cuatro y el tipo marginal máximo se reduce del 45% al 43%.
- El incremento en la reducción por rendimientos del trabajo.
- El aumento de los mínimos personales y familiares, aunque ahora no reducen la base imponible, sino que se les aplica la escala del impuesto y el resultado minora la cuota íntegra.

#### *Retenciones del capital*

Se eleva el tipo de retención del 15% al 18% en concordancia con la tributación de la nueva base del ahorro, y del 20% al 24% en la cesión del derecho a la explotación del derecho de imagen.

#### *Retenciones de arrendamientos*

Se eleva el tipo de retención del 15% al 18%.

#### *Retenciones de fondos de inversión*

Se eleva el tipo de retención del 15% al 18%.

<sup>3</sup> LEY 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Publicado en BOE nº 285, de 29 de noviembre de 2006, p. 41734-41810.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/11/29/pdfs/A41734-41810.pdf>

<sup>4</sup> REAL DECRETO 1576/2006, de 22 de diciembre, por el que se modifican, en materia de pagos a cuenta, el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto 1775/2004, de 30 de julio; el Real Decreto 2146/2004, de 5 de noviembre, por el que se desarrollan las medidas para atender los compromisos derivados de la celebración de la XXXII edición de la Copa del América en la ciudad de Valencia; el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, y el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto 1776/2004, de 30 de julio. Publicado en BOE nº 306, de 23 de diciembre de 2006, p. 45453-45468.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/12/23/pdfs/A45453-45468.pdf>



### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

Se establece una nueva retención del 1% para algunas actividades de empresarios acogidos al método de estimación objetiva, aplicable desde el 21 de abril una vez finalizado el plazo para renunciar a la aplicación del citado método de estimación en 2007, dichas retenciones se pueden deducir del importe a ingresar por el pago fraccionado, según el Real Decreto 439/2007,<sup>5</sup> de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del IRPF.

### ***Cuantificación de la obligación tributaria: Deducciones***

Nueva deducción en la cuota del IRPF de 2.500 euros por nacimiento o adopción de hijos a partir del 1 de julio de 2007. Se puede percibir de forma anticipada y se aplica con cargo al tramo estatal del impuesto, según la Ley 35/2007,<sup>6</sup> de 15 de noviembre, por la que se establece dicha deducción.

## **1.1.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES**

### ***Cuantificación***

#### ***Tarifas***

Modificación de tipos impositivos: el tipo general pasa del 25% al 24%, otros tipos se reducen en concordancia con los cambios introducidos en las normas de IRPF e IS, y suben para los rendimientos del capital, según la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de modificación parcial de la ley del impuesto.

#### ***Bases***

Exención de los dividendos hasta 1.500 euros para no residentes de otros Estados miembros de la Unión Europea, o de países con intercambio de información tributaria, según la Ley 42/2006,<sup>7</sup> de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

<sup>5</sup> REAL DECRETO 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero. Publicado en BOE nº 78, de 31 marzo 2007, p. 14097-14149.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/31/pdfs/A14097-14149.pdf>

<sup>6</sup> LEY 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. Publicado en BOE nº 275, de 16 noviembre 2007, p. 46987-46991.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/11/16/pdfs/A46987-46991.pdf>

<sup>7</sup> LEY 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Publicado en BOE nº 311, de 29 de diciembre de 2006, páginas 46226-46444.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/12/29/pdfs/A46226-46444.pdf>

### 1.1.3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

#### *Pagos a cuenta: Pagos fraccionados*

Según lo dispuesto en la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en la modalidad de pago fraccionado prevista en el apartado 3 del artículo 45 del texto refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades, se debe considerar la reducción de los tipos de gravamen de la nueva normativa: en el caso general del 35% al 32,5%; y en el caso de las entidades de reducida dimensión, su tipo pasa del 30% al 25% para el tramo de base imponible hasta 120.202,41 euros y, para el resto de base imponible, el tipo se reduce del 35% al 30%.

#### *Cuantificación: Deducciones*

Se incrementa en cinco puntos el porcentaje aplicable a la deducción para el fomento de las tecnologías de la información y la comunicación, en pequeñas y medianas empresas (*pymes*), según la Ley 23/2005,<sup>8</sup> de 18 de noviembre, de reformas en materia tributaria para el impulso de la productividad.

### 1.1.4. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

#### *Cuantificación: Bases*

Mantenimiento de las cuantías de los módulos aplicables en 2006, con ciertas reducciones para actividades agrícolas, ganaderas y de transporte al objeto de paliar la subida del precio del gasóleo, según la Orden EHA/804/2007,<sup>9</sup> de 30 de marzo, que desarrolla el régimen especial simplificado del IVA.

### 1.1.5. IMPUESTOS ESPECIALES

#### 1.1.5.1. HIDROCARBUROS

Devoluciones extraordinarias a agricultores y ganaderos por las cuotas soportadas por el Impuesto Especial de Hidrocarburos durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2005 y el 30 de septiembre de 2006 (Ley

<sup>8</sup> LEY 23/2005, de 18 de noviembre, de reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad. Publicado en BOE nº 277, de 19 de noviembre de 2005, p. 37838-37846.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2005/11/19/pdfs/A37838-37846.pdf>

<sup>9</sup> ORDEN EHA/804/2007, de 30 de marzo, por la que se desarrollan para el año 2007, el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido. Publicado en BOE nº 78, de 31 de marzo de 2007, páginas 14149 a 14195.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/31/pdfs/A14149-14195.pdf>

44/2006,<sup>10</sup> de 29 de diciembre, y Orden EHA/276/2007,<sup>11</sup> de 12 de febrero).

### *Tarifas*

Se incrementa un 3% la tarifa aplicable a gasóleos de uso general, según la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Los profesionales del transporte pueden solicitar la devolución de este incremento (Ley 36/2006,<sup>12</sup> de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal y Orden EHA/3929/2006,<sup>13</sup> de 21 de diciembre).

#### **1.1.5.2. TABACOS**

##### *Cuantificación: Tarifas*

Se incrementan los precios medios de la cajetilla de tabaco en algo más del 10% desde enero.

#### **1.1.5.3. ELECTRICIDAD**

##### *Cuantificación: Tarifas*

Revisión de los precios de la tarifa eléctrica por el RD 1634/2006,<sup>14</sup> de 29 de diciembre.

<sup>10</sup> LEY 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios. Publicado en BOE nº. 312, de 30 de diciembre de 2006, p. 46601-46611.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/12/30/pdfs/A46601-46611.pdf>

<sup>11</sup> ORDEN EHA/276/2007, de 12 de febrero, por la que se establece el procedimiento para la devolución extraordinaria de las cuotas del Impuesto sobre Hidrocarburos soportadas por los agricultores y ganaderos por las adquisiciones de gasóleo. Publicado en BOE nº 40, de 15 de febrero de 2007, p. 6590-6591.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/02/15/pdfs/A06590-06591.pdf>

<sup>12</sup> LEY 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal. Publicado en BOE nº 286, de 30 de noviembre de 2006, p. 42087-42118.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/11/30/pdfs/A42087-42118.pdf>

<sup>13</sup> ORDEN EHA/3929/2006, de 21 de diciembre, por la que se establece el procedimiento para la devolución parcial del Impuesto sobre Hidrocarburos y de las cuotas correspondientes a la aplicación del tipo autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos por consumo de gasóleo profesional, se aprueba determinado Código de Actividad y del Establecimiento, y se actualiza la referencia a un código de la nomenclatura combinada contenida en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. Publicado en BOE nº 309, de 27 de diciembre de 2006, páginas 45775 a 45779.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/12/27/pdfs/A45775-45779.pdf>

<sup>14</sup> REAL DECRETO 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007. Publicado en BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2006, p. 46656-46679.

Enlace web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-22961>

## 1.2. EJERCICIO 2008

### 1.2.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

#### *Pagos a cuenta: Retenciones*

##### *Retenciones del trabajo*

La Ley 51/2007,<sup>15</sup> de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, establece modificaciones en la Ley 35/2006 del IRPF que afectan al cálculo de las retenciones del trabajo:

- Se deflacta la tarifa en un 2%, tanto en su escala estatal como autonómica.
- Se actualizan un 2% los importes de los distintos mínimos personales y familiares (descendientes, ascendientes y discapacidad).
- Se elevan un 2% las cuantías aplicables como reducción del rendimiento neto del trabajo y del rendimiento neto de actividades económicas atribuibles a trabajadores autónomos dependientes de un único empresario.

El Real Decreto-ley 2/2008,<sup>16</sup> de 21 de abril, de medidas de impulso de la actividad económica, establece una nueva deducción en la cuota de 400 euros para asalariados y pensionistas, que se inicia con una rebaja en las retenciones en junio de 200 euros, y que a partir de julio continúa, mes a mes, hasta alcanzar los 200 euros restantes.

#### *Pagos a cuenta: Pagos fraccionados*

- Se mantienen las cuantías de los signos, índices o módulos aplicables en 2007, con reducciones en los índices de rendimiento neto de las actividades agrícolas y ganaderas afectadas por la elevación de sus costes de producción, y reducción de los módulos aplicables a las actividades de transporte para paliar la subida del precio del gasóleo (Orden EHA/3462/2007,<sup>17</sup> de 26 de noviembre y Orden

<sup>15</sup> LEY 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Publicado en BOE nº 310, de 27 de diciembre de 2007, p. 53286-53409.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53286-53409.pdf>

<sup>16</sup> REAL DECRETO-LEY 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica. Publicado en BOE nº 97, de 22 de abril de 2008, p. 20740-20748.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/04/22/pdfs/A20740-20748.pdf>

<sup>17</sup> ORDEN EHA/3462/2007, de 26 de noviembre, por la que se desarrollan para el año 2008, el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido. Publicado en BOE nº 287, de 30 de noviembre de 2007, p. 49134-49180.

EHA/3413/2008,<sup>18</sup> de 26 de noviembre).

- Se establece una nueva deducción en la cuota de 400 euros para autónomos que podrán aplicar cuando ingresen los pagos fraccionados, según el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso de la actividad económica.

### ***Cuantificación:***

Principales modificaciones de la Ley 35/2006, de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

#### ***2.1.3.1. Tarifas***

- Cambios en la tarifa. Se reducen los tramos de cinco a cuatro y el tipo marginal máximo se reduce del 45% al 43%.

#### ***2.1.3.2. Bases***

- Se establecen dos bases imponibles: una general, a la que se aplica la tarifa; y otra del ahorro, con un tipo fijo del 18%.
- Se incrementa la reducción por rendimientos del trabajo.

#### ***Mínimos personales y familiares***

- Aumentan los mínimos personales y familiares, si bien ahora no reducen la base imponible, sino que se les aplica la escala del impuesto y el resultado minora la cuota íntegra.

#### ***Deducciones***

- Nueva deducción en la cuota del IRPF de 2.500 euros por nacimiento o adopción de hijos.

## **1.2.2. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

- Continúa la reducción de tipos de gravamen, del 32,5% al 30% para empresas con una cifra de negocios superior a los 8 millones de euros que opten por la modalidad de pago fraccionado prevista en el apartado 3 del artículo 45 del Texto refundido de la LIS (Ley 51/2007, de 26 de

---

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/11/30/pdfs/A49134-49180.pdf>

<sup>18</sup> ORDEN EHA/3413/2008, de 26 de noviembre, por la que se desarrollan para el año 2009 el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido. Publicado en BOE nº 288, de 29 de noviembre de 2008, p. 47802-47841.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/11/29/pdfs/A47802-47841.pdf>

diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008 y Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF y modificación parcial del IS, IRNR e IP).

- Opción en el primer pago fraccionado, vinculante para el resto de pagos del año, de aplicar el cálculo en función de la cuota del periodo impositivo anterior. Si optan por la modalidad en función de la base imponible del periodo, no tendrán en cuenta los efectos fiscales derivados de ajustes contables consecuencia de la primera aplicación del nuevo plan contable (Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica)

### ***Cuantificación***

Principales modificaciones de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de reforma parcial del Impuesto sobre Sociedades:

#### ***Tarifas***

- Reducción de tipos impositivos: general del 35% al 32,5%; y en las entidades de reducida dimensión, del 30% al 25% para el tramo de base imponible hasta 120.202,41 euros, y del 35% al 30% para el resto de base.

#### ***Deducciones***

- Bajan los porcentajes aplicables a deducciones por reinversión de beneficios extraordinarios, actividades exportadoras y actividades de investigación y desarrollo (I+D).

## **1.2.3. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

### ***Cuantificación: Bases***

Se crea un nuevo régimen especial de declaración para grupos consolidados (Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal), que tiene como características más relevantes:

- Sistema de compensación de saldos resultantes de las autoliquidaciones que deben presentar las entidades del grupo.
- Opción de aplicar la regla especial de determinación de las operaciones intragrupo cuando las destinatarias están sujetas a regla de prorata.



## **1.2.4. IMPUESTOS ESPECIALES**

### **1.2.4.1. HIDROCARBUROS**

Devoluciones de carácter extraordinario a realizar a agricultores y ganaderos por las cuotas soportadas por el Impuesto Especial de Hidrocarburos durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2006 y el 30 de septiembre de 2007, en virtud de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

### **1.2.4.2. TABACOS**

#### ***Cuantificación: Tarifas***

Se incrementan los precios medios de la cajetilla de tabaco en algo más del 4% desde enero.

## **1.2.5. TASAS**

#### ***Cuantificación: Tarifas***

Suben un 2%, con carácter general, los tipos de las cuantías fijas; un 1% la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico; un 10% la de seguridad aeroportuaria, y se mantienen las de juegos de suerte, envite o azar, según los dispuesto en la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

## **1.3. EJERCICIO 2009**

### **1.3.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS**

#### ***Pagos a cuenta: Retenciones***

##### ***Retenciones del trabajo***

- Se anticipa la deducción por adquisición de vivienda con una rebaja del 2% de las retenciones del trabajo para contribuyentes con ingresos inferiores a 33.007,20 euros anuales (Real Decreto 1975/2008,<sup>19</sup> de 28 de noviembre, de medidas urgentes materia económica, fiscal...).
- Este año no se ha deflactado la tarifa ni los mínimos personales y

---

<sup>19</sup> REAL DECRETO 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda. Publicado en BOE nº 290, de 2 de diciembre de 2008, p. 48135-48142.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/12/02/pdfs/A48135-48142.pdf>

familiares, pero continúa la deducción en cuota de 400 euros (Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso de la actividad económica).

### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

Mantenimiento de las cuantías de los módulos por segundo año consecutivo y se incorporan con carácter estructural las reducciones aplicables a los sectores agrícola, ganadero y del transporte para paliar la subida del precio del gasóleo y otros costes de producción (Orden EHA/3413/2008, de 26 de noviembre).

### ***Cuantificación***

#### ***Tarifas***

La Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, deflacta en un 2%: la tarifa, los mínimos personales y familiares, y las reducciones por rendimiento neto del trabajo y de actividades económicas (para autónomos dependientes de un único empresario).

#### ***Deducciones***

- Nueva deducción en la cuota de 400 euros para asalariados, pensionistas y autónomos, en virtud del Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso de la actividad económica.
- Deducción del 10,05% en la cuota estatal de las cantidades satisfechas por alquiler hasta un máximo de 9.015 euros que se reduce paulatinamente para bases imponibles entre 12.000 y 24.000 euros (Disposición final sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008).
- Ampliación de los plazos de transmisión de vivienda habitual para disfrutar de la exención por reinversión en viviendas adquiridas desde 2006 y ampliación del plazo de cuentas vivienda (Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, de medidas urgentes materia económica, fiscal...).

## **1.3.2. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

Principales modificaciones Ley 4/2008,<sup>20</sup> de 23 de diciembre:

<sup>20</sup> LEY 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se introducen otras

- Adaptación de la norma fiscal para neutralizar los cambios producidos por la normativa contable.
- Libertad de amortización de activos fijos nuevos e inversiones inmobiliarias para adquisiciones en 2009 y 2010, si se mantiene durante dos años la plantilla media de trabajadores. En la libertad de amortización en activos fijos nuevos se suprime la necesidad de mantener o aumentar el empleo (Real Decreto-ley 13/2010,<sup>21</sup> de 3 de diciembre, de actuaciones para fomentar la inversión y la creación de empleo).

### *Cuantificación*

Segunda fase de la rebaja fiscal introducida por la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, de reforma parcial del Impuesto sobre Sociedades:

#### *Tarifas*

- Reducción del tipo impositivo general del 32,5% al 30% para empresas con una cifra de negocios superior a los 8 millones de euros.

#### *Deducciones*

- Bajan los porcentajes aplicables a las deducciones por reinversión de beneficios extraordinarios, actividades exportadoras, actividades de I+D, etc.

### **1.3.3. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

- Las empresas podrán optar por recibir mensualmente la devolución de IVA con independencia de la naturaleza y volumen de las operaciones, si bien esta opción obliga a liquidar mensualmente el impuesto, en virtud de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre.
- Aumento significativo de las cantidades aplazadas por deudas tributarias, sobre todo en el IVA, favorecidas por diversos cambios normativos, entre los que destaca la Orden EHA/1030/2009,<sup>22</sup> de 23 de

---

modificaciones en la normativa tributaria. Publicado en BOE nº 310, de 25 de diciembre de 2008, p. 51998-52024. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/12/25/pdfs/A51998-52024.pdf>

<sup>21</sup> REAL DECRETO-LEY 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. Publicado en BOE nº 293, de 3 de diciembre de 2010, p. 101055-101078. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/12/03/pdfs/BOE-A-2010-18651.pdf>

<sup>22</sup> ORDEN EHA/1030/2009, de 23 de abril, por la que se eleva el límite exento de la obligación de aportar garantía en las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento a 18.000 euros. Publicado en BOE nº 105, de

abril, que eleva de 6.000 a 18.000 euros el mínimo exento de la obligación de aportar garantía en solicitudes de aplazamiento.

### 1.3.4. IMPUESTOS ESPECIALES

#### 1.3.4.1. HIDROCARBUROS

##### *Cuantificación: Tarifas*

Incremento, a partir del 13 de junio, en 29 euros por 1000 litros de los tipos específicos que gravan los consumos de gasolinas y gasóleo de automoción (Real Decreto-ley 8/2009,<sup>23</sup> de 12 de junio).

#### 1.3.4.2. TABACOS

##### *Cuantificación: Tarifas*

Se incrementan los precios medios de la cajetilla de tabaco en algo más del 4% interanual desde enero y del 16% desde mitad de junio. Aumento del tipo específico, a partir del 13 de junio, hasta 10,20 euros por cada 1.000 cigarrillos (Real Decreto-ley 8/2009, de 12 de junio).

### 1.3.5. TASAS

##### *Cuantificación: Tarifas*

Suben un 2% con carácter general los tipos de las cuantías fijas; un 1,8% la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico; y un 3% las aeroportuarias, salvo la de seguridad aeroportuaria que se incrementa un 7% (Ley 2/2008,<sup>24</sup> de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009).

---

30 de abril de 2009, p. 37927-37928. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/04/30/pdfs/BOE-A-2009-7192.pdf>

<sup>23</sup> REAL DECRETO-LEY 8/2009, de 12 de junio, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito, por importe total de 19.821,28 millones de euros, y se modifican determinados preceptos de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. Publicado en BOE nº 143, de 13 de junio de 2009, p. 49890-49902. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/06/13/pdfs/BOE-A-2009-9836.pdf>

<sup>24</sup> LEY 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. Publicado en BOE nº 309, de 24 de diciembre de 2008, p. 51773-51897.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51773-51897.pdf>

## 1.4. EJERCICIO 2010

### 1.4.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

#### ***Pagos a cuenta: Retenciones***

##### *Retenciones del trabajo*

- No se deflactan la tarifa ni los mínimos personales y familiares.

Y según lo dispuesto en la Ley 26/2009,<sup>25</sup> de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010:

- Se suprime la deducción de hasta 400 euros por la obtención de rendimientos del trabajo, excepto en contribuyentes con base imponible inferior a 8.000 euros (deducción total) o entre 8.001 y 12.000 euros (deducción parcial).
- Se eleva el límite de la exención por prestaciones de desempleo percibidas en su modalidad de pago único, desde 12.020 euros hasta 15.500 euros.

##### *Retenciones del capital*

Se eleva el tipo de retención del 18% al 19% (Ley 26/2009, de 23 de diciembre).

##### *Retenciones de arrendamientos*

Se eleva el tipo de retención del 18% al 19% (Ley 26/2009, de 23 de diciembre).

##### *Retenciones de fondos de inversión*

Se eleva el tipo de retención del 18% al 19% (Ley 26/2009, de 23 de diciembre).

#### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

- Se suprime la deducción de hasta 400 euros por la obtención de rendimientos de actividades económicas, excepto a contribuyentes con rendimiento inferior a 12.000 euros anuales (Real Decreto 2004/2009,<sup>26</sup> de 23 de diciembre, de modificación parcial del

<sup>25</sup> LEY 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. Publicado en BOE nº 309, de 24 de diciembre de 2009, p. 108804-109227.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/24/pdfs/BOE-A-2009-20765.pdf>

<sup>26</sup> REAL DECRETO 2004/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de pagos a cuenta, el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección

Reglamento del IRPF).

- Se rebaja en un 5% la cuantía de los módulos del régimen de estimación objetiva, se incrementan en 20 puntos porcentuales los índices correctores por inicio de la actividad y contratación de personas con discapacidad (Orden EHA/99/2010,<sup>27</sup> de 28 de enero).

### *Cuantificación*

#### *Bases*

La Ley 27/2009,<sup>28</sup> de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, establece la exención de las cantidades percibidas por despido o cese consecuencia de un expediente de regulación de empleo (ERE), hasta el límite establecido en el Estatuto de los Trabajadores para el despido improcedente, de aplicación retroactiva para expedientes aprobados desde el 8 de marzo de 2009.

#### *Tarifas*

No se han deflactado la tarifa ni los mínimos personales y familiares.

#### *Deducciones*

- Deducción de un 20% del rendimiento neto de las actividades económicas por incremento de la plantilla en 2009, 2010 y 2011, establecida en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.
- Repercusión sobre la cuota diferencial de la anticipación de la deducción por adquisición de vivienda en retenciones de trabajo para contribuyentes con ingresos inferiores a 33.007,20 euros anuales (Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, de medidas urgentes materia económica, fiscal...).

---

tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y se establecen para 2010 nuevos plazos de renuncias y revocaciones al método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a los regímenes especiales simplificado y de la agricultura, ganadería y pesca del Impuesto sobre el Valor Añadido. Publicado en BOE nº 313, de 29 de diciembre de 2009, p. 111036- 111044. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/29/pdfs/BOE-A-2009-21046.pdf>

<sup>27</sup> ORDEN EHA/99/2010, de 28 de enero, por la que se desarrollan para el año 2010 el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido. Publicado en BOE nº 26, de 30 de enero de 2010, p. 8350-8438.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/30/pdfs/BOE-A-2010-1394.pdf>

<sup>28</sup> LEY 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Publicado en BOE nº 315, de 31 de diciembre de 2009, páginas 112018- 112035. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/31/pdfs/BOE-A-2009-21160.pdf>



#### **1.4.2. PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO**

Las liquidaciones definitivas del ejercicio 2008 a favor del Estado se compensan con las entregas a cuenta que se realicen a partir de enero de 2011, en virtud de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

#### **1.4.3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

##### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

Obligación de efectuar pago fraccionado por la modalidad del artículo 45.2 de la LIS para las sociedades acogidas al régimen especial de SOCIMI, aquellas cuya actividad principal es el alquiler de inmuebles urbanos (Ley 11/2009,<sup>29</sup> de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario).

##### ***Cuantificación: Tarifas***

- Incentivo al mantenimiento o creación de empleo en *pymes* con la aplicación de tipos de gravamen reducidos, para la base imponible inferior a 120.204,41 euros un 20% y para el resto de la base imponible un 25%, para periodos impositivos iniciados de 2009 a 2014 (establecida para periodos impositivos iniciados en 2009, 2010 y 2011 por la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, y prorrogada sucesivamente hasta 2014).
- Creación del régimen especial para SOCIMI, con tributación al tipo especial del 18% (Ley 11/2009, de 26 de octubre, de SOCIMI).

#### **1.4.4. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

##### ***Cuantificación: Tarifas***

- Se incrementan los tipos impositivos con efectos desde el 1 de julio: el general del 16% al 18% y el reducido del 7% al 8%. Se aumenta la compensación a tanto alzado a percibir por la venta de productos naturales: en las explotaciones agrícolas o forestales, pasa al 10%, y para las explotaciones ganaderas y pesqueras al 8,5%, como ordena la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del

---

<sup>29</sup> LEY 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario. Publicado en BOE nº 259, de 27 de octubre de 2009, p. 89693-89723.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/10/27/pdfs/BOE-A-2009-17000.pdf>

Estado para el año 2010.

- Aplicación del tipo impositivo reducido para todo tipo de obras de mejora y rehabilitación de la vivienda (antes sólo albañilería) realizadas hasta el 31 de diciembre de 2012, y se amplía el concepto de rehabilitación estructural de vivienda, según el Real Decreto-ley 6/2010,<sup>30</sup> de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

## 1.4.5. IMPUESTOS ESPECIALES

### 1.4.5.1. TABACOS

#### *Cuantificación: Tarifas*

Se incrementan los precios medios de la cajetilla de tabaco alrededor de un 17% interanual desde enero (por efecto conjunto de la subida de junio de 2009 y la de enero de 2010) y del 13% interanual desde julio por la subida del tipo impositivo del IVA.

## 1.5. EJERCICIO 2011

### 1.5.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

#### *Pagos a cuenta: Retenciones*

##### *Retenciones del trabajo*

- Se elevan los tipos de gravamen hasta 2 puntos para rentas superiores a 120.000 euros (Ley 39/2010,<sup>31</sup> de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 y Real Decreto 1788/2010,<sup>32</sup> de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del impuesto).

<sup>30</sup> REAL DECRETO-LEY 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. Publicado en BOE nº 89, de 13 de abril de 2010, p. 32863-32899.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/04/13/pdfs/BOE-A-2010-5879.pdf>

<sup>31</sup> LEY 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Publicado en BOE nº 311, de 23 de diciembre de 2010, p. 105744-106192.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/12/23/pdfs/BOE-A-2010-19703.pdf>

<sup>32</sup> REAL DECRETO 1788/2010, de 30 de diciembre, por el que se modifican los Reglamentos de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes en materia de rentas en especie, deducción por inversión en vivienda y pagos a cuenta. Publicado en BOE nº 318, de 31 de diciembre de 2010, p. 109241-109249.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/12/31/pdfs/BOE-A-2010-20141.pdf>

- Se reduce de 33.007,20 a 22.000 euros el importe de los rendimientos del trabajo para poder anticipar vía retenciones la deducción por inversión en vivienda habitual (Real Decreto 1788/2010, de 30 de diciembre).

### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

En la libertad de amortización en activos fijos nuevos se suprime la necesidad de mantener o aumentar el empleo, de acuerdo con el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones para fomentar la inversión y la creación de empleo.

### ***Cuantificación***

#### ***Tarifas***

Aumentan los tipos de gravamen de la base liquidable del ahorro al 19% hasta 6.000 euros, y 21% a partir de 6.000 euros, según la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

#### ***Deducciones***

- Eliminación de la deducción anticipada por nacimiento de hijos, según lo dispuesto en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.
- Deducción de un 10% por la realización de obras en la vivienda habitual que contribuyan a la eficiencia y el ahorro energético para contribuyentes con una base imponible inferior a 53.007,20 euros, en aplicación del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

## **1.5.2. PARTICIPACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO**

De acuerdo con el nuevo sistema de financiación autonómica, en las entregas a cuenta se incrementa la participación relativa de las Administraciones Territoriales en los siguientes tributos estatales: en el IRPF, que pasa del 33% al 50%; en el IVA, del 35% al 50%; y en los Impuestos Especiales, del 40% al 58%, según ordenan la Ley Orgánica 3/2009,<sup>33</sup> de 18 de diciembre, y la Ley 22/2009,<sup>34</sup>

<sup>33</sup> LEY ORGÁNICA 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Publicado en BOE nº 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107077-107085. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20374.pdf>

<sup>34</sup> LEY 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Publicado en BOE nº 305, de 19 de diciembre de 2009, p. 107086-107155.

de 18 de diciembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

### 1.5.3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

#### *Pagos a cuenta: Pagos fraccionados*

- En la libertad de amortización en activos fijos nuevos se suprime la necesidad de mantener o aumentar el empleo, para periodos impositivos iniciados en 2011 a 2015; esta norma se deroga en 2012 (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones para fomentar la inversión y la creación de empleo).
- El límite de la cifra de negocios para tener la consideración de empresa de reducida dimensión se eleva de 8 a 10 millones de euros, y se aumenta la parte de base imponible que tributa al tipo reducido de 120.202,41 a 300.000 euros (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, y Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011).
- Desde agosto y para periodos impositivos iniciados en 2011, 2012 y 2013: se elevan los tipos impositivos desde el 20% al 24%, para empresas con cifra de negocios igual o superior a 20 millones de euros e inferior a 60 millones; y al 27%, si la cifra de negocios es al menos de 60 millones de euros; se limita la compensación de bases imponibles negativas también para las empresas con cifra de negocios igual o superior a 20 millones de euros; y a todas las empresas se les rebaja la deducción del fondo de comercio financiero (Real Decreto-

#### *Cuantificación*

##### *Bases*

Las reducciones de capital social y los repartos de la prima de emisión a los socios de SICAV pasan a tributar desde septiembre (Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011).

##### *Tarifas*

Las sociedades cuya actividad principal es el alquiler de inmuebles urbanos (SOCIMI) tributarán al tipo especial del 19% en 2010 (Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010).

---

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>

#### **1.5.4. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

##### ***Cuantificación: Tarifas***

- La recaudación del primer semestre del año sigue afectada por la subida de tipos impositivos introducida en 2010.
- Se rebaja el tipo impositivo del 8% al 4% a las entregas de viviendas realizadas entre el 20 de agosto y el 31 de diciembre (Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto).

#### **1.5.5. IMPUESTOS ESPECIALES**

##### **1.5.5.1. TABACOS**

##### ***Cuantificación: Tarifas***

Se incrementa el tipo específico de 10,2 a 12,7 euros por cada mil cigarrillos y en los sujetos al impuesto mínimo sube de 1,83 a 2,34 euros por cajetilla (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre), que junto a las subidas de precios, incrementa el precio medio de la cajetilla alrededor de un 13% interanual.

#### **1.6. EJERCICIO 2012**

##### **1.6.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS**

##### ***Pagos a cuenta: Retenciones***

##### ***Retenciones del trabajo***

En el Real Decreto-ley 20/2011,<sup>35</sup> de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público:

- Se introduce un gravamen complementario entre 0,75 y 7 puntos, en función del tramo de la base liquidable, para los ejercicios 2012 y 2013.
- Se eleva el tipo de retención del 35% al 42% de las retribuciones que perciban los administradores y miembros de los consejos de administración, con efectos en 2012 y 2013.

---

<sup>35</sup> REAL DECRETO-LEY 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Publicado en BOE nº 315, de 31 de diciembre de 2011, p. 146574-146648. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/12/31/pdfs/BOE-A-2011-20638.pdf>

- Se incrementa a 33.007,20 euros el importe de los rendimientos del trabajo para poder anticipar vía retenciones la deducción por inversión en vivienda habitual.

Con efectos en 2012 y 2013, se elevan del 15% al 21% las retenciones de actividades profesionales y rendimientos del trabajo derivados de la impartición de cursos, conferencias, etc. (Real Decreto-ley 20/2012,<sup>36</sup> de 13 de julio).

#### *Retenciones del capital*

Se eleva el tipo de retención del 19% al 21%, con efectos en 2012 y 2013 (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

#### *Retenciones de arrendamientos*

Se eleva el tipo de retención del 19% al 21%, con efectos en 2012 y 2013 (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

#### *Retenciones de fondos de inversión*

Se eleva el tipo de retención del 19% al 21%, con efectos en 2012 y 2013 (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

#### **Cuantificación**

En la libertad de amortización en activos fijos nuevos se suprime la necesidad de mantener o aumentar el empleo (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre).

#### *Tarifas*

Se elevan los tipos de gravamen hasta 2 puntos para rentas superiores a 120.000 euros (Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011).

#### *Deducciones*

Eliminación de la deducción por nacimiento de hijos (Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011).

### **1.6.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES**

#### ***Cuantificación: Tarifas***

Se incrementan del 24% al 24,75% el tipo general, y del 19% al 21% el aplicable a las rentas transferidas al extranjero por establecimientos permanentes y

<sup>36</sup> REAL DECRETO-LEY 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Publicado en BOE nº 168, de 14 de julio de 2012, p. 50428-50518.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>



a los dividendos, intereses y ganancias patrimoniales obtenidos sin mediación de establecimiento permanente, con efectos en 2012 y 2013 (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

### **1.6.3. GRAVÁMENES ESPECIALES (DECLARACIÓN TRIBUTARIA ESPECIAL Y REGULARIZACIÓN DE BALANCES)**

#### ***Cuantificación: Tarifas***

Los contribuyentes del IRPF, IS o IRNR titulares de bienes o derechos no declarados podrán regularizar su situación tributaria presentando una declaración de ingreso del 10% de su valoración (Real Decreto-ley 12/2012,<sup>37</sup> de 30 de marzo).

### **1.6.4. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

#### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

- Con efectos en los ejercicios 2012 y 2013, aplicable a los pagos fraccionados con presentación posterior al 15 de julio de 2012: se aumenta la base imponible con el 25% del importe de los dividendos y las rentas a los que resulte de aplicación la exención por doble imposición internacional; se incrementan los tipos impositivos para las entidades con un importe neto de la cifra de negocios superior a 10, 20 y 60 millones de euros: pasan del 21, 24 y 27 por ciento, respectivamente, al 23, 26 y 29 por ciento (Real Decreto-ley 20/2012,<sup>38</sup> de 13 de julio).
- Se establece para 2012 y 2013 un pago fraccionado mínimo de un 8% del resultado positivo de la cuenta de pérdidas y ganancias (4% para el pago fraccionado vencido el 20 abril de 2012) para empresas con cifra de negocios superior a 20 millones de euros (Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo); en pagos fraccionados presentados con posterioridad al 15 de julio de 2012 se eleva el pago mínimo al 12% del resultado contable y se restringen las minoraciones (eliminando la compensación de bases negativas) a los pagos fraccionados anteriores (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).

<sup>37</sup> REAL DECRETO-LEY 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Publicado en BOE nº 78, de 31 de marzo de 2012, p. 26860-26875. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/03/31/pdfs/BOE-A-2012-4441.pdf>

<sup>38</sup> REAL DECRETO-LEY 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Publicado en BOE nº 168, de 14 de julio de 2012, p. 50428-50518.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9364.pdf>

- Para los dividendos y plusvalías de fuente extranjera devengados en el año 2012 se introduce la opción de su sujeción a un gravamen especial y no integrarlos en la base imponible, el gravamen es de un 8% para los dividendos y plusvalías establecidos en la disposición adicional decimoquinta de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo), y un 10% para los establecidos en la disposición adicional decimoséptima de dicha Ley (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).
- Para periodos impositivos iniciados en 2012 y 2013, se limita la deducción del fondo de comercio del 5% al 1% (Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo).
- Se deroga la libertad de amortización con carácter indefinido (Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo).
- Para periodos impositivos iniciados a partir del 1 enero de 2012, en redacción vigente desde abril, no son deducibles los gastos financieros de créditos con entidades del grupo para la adquisición a otras entidades del grupo de participaciones o aportaciones de capital y desaparece la regla de subcapitalización sustituyéndose por un régimen de limitación a la deducibilidad de los gastos financieros a entidades que formen parte de un grupo, y en nueva redacción vigente desde mitad de julio, se limitan dichos gastos para todas las sociedades (Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).
- Con efectos en 2012 y 2013, se aumenta la limitación a la compensación de bases impositivas negativas, del 75% al 50% en empresas con cifra de negocios superior a 60 millones de euros y del 50% al 25% en las que su cifra de negocios este comprendida entre los 20 y 60 millones, y se reduce el límite anual máximo de deducción por inmovilizado intangible con vida útil indefinida (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).

### ***Cuantificación***

Se suprime la necesidad de mantener o aumentar el empleo en la libertad de amortización en activos fijos nuevos (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre).

### ***Bases***

El límite de la cifra de negocios para tener la consideración de empresa de reducida dimensión se eleva de 8 a 10 millones de euros, y se aumenta la parte de base imponible que tributa al tipo reducido de 120.202,41 a 300.000 euros (Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre).

*Deducciones*

Se rebaja del 5% al 1% la deducción del fondo de comercio financiero y en las empresas con cifra de negocios igual o superior a 20 millones euros se limita la compensación de bases impositivas negativas (Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto).

**1.6.5. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO***Cuantificación: Tarifas*

- Se incrementan los tipos impositivos, con efectos desde el 1 de septiembre: el general pasa del 18% al 21%, el reducido del 8% al 10%, y para ciertos bienes y servicios desde los tipos reducidos al general del 21%. Se aumenta la compensación a tanto alzado a percibir por la venta de productos naturales: en las explotaciones agrícolas o forestales, pasa al 12%, y para las explotaciones ganaderas y pesqueras al 10,5%. Se incrementan los tipos del recargo de equivalencia: el general pasa del 4% al 5,2%, y el reducido del 1% al 1,4% (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).
- Se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2012 la aplicación del tipo impositivo reducido del 4% a las entregas de viviendas (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

**1.6.6. IMPUESTOS ESPECIALES****1.6.6.1. HIDROCARBUROS***Cuantificación: Deducciones*

Se reduce de 29 euros por cada mil litros a 1 euro por cada mil litros la bonificación del gasóleo profesional (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

**1.6.6.2. TABACOS***Cuantificación: Tarifas*

Con efectos desde el 1 de abril, se rebaja el tramo *ad valorem* del 57% al 55% y se incrementa el impuesto específico de 12,7 euros a 19 euros por cada 1000 cigarrillos (Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo). Desde el 15 de julio se aumenta la fiscalidad de ciertas labores de tabaco, al objeto de evitar el desplazamiento del consumo hacia las de precio reducido; y a partir del 1 de septiembre para los cigarrillos se incrementa el impuesto específico a 19,1 euros por cada 1000, y se rebaja el tramo *ad valorem* del 55% al 53,1%, para compensar

la subida del IVA (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).

## 1.7. EJERCICIO 2013

### 1.7.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

#### *Pagos a cuenta: Retenciones*

##### *Retenciones del trabajo*

En virtud de la Ley 16/2012,<sup>39</sup> de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias para la consolidación de las finanzas públicas:

- Desaparece la deducción por inversión en vivienda para nuevos compradores y, por lo tanto, desaparece la rebaja de un 2% en las retenciones del trabajo que la anticipaba.
- Se limita la reducción del 40% para rendimientos del trabajo irregulares superiores a 700.000 euros y se suprime para los superiores a 1.000.000 euros.

Y en el Real Decreto-ley 4/2013,<sup>40</sup> de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, se contempla la exención total (antes hasta el límite de 15.500 euros) de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

##### *Retenciones sobre los premios de Loterías*

Quedan sujetos a retención del 20% los premios de loterías y apuestas en la cuantía que exceda de 2.500 euros (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias).

#### *Pagos a cuenta: Pagos fraccionados*

Para los nuevos empresarios en estimación directa, se establece una reducción del 20 por ciento sobre los rendimientos netos, aplicable en el primer período impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo, y en el período impositivo siguiente a este (Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor).

<sup>39</sup> LEY 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Publicado en BOE nº 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88097-88155. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/28/pdfs/BOE-A-2012-15650.pdf>

<sup>40</sup> REAL DECRETO-LEY 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Publicado en BOE nº 47, de 23 de febrero de 2013, p. 15219-15271.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/23/pdfs/BOE-A-2013-2030.pdf>

## ***Cuantificación***

### ***Bases***

Con efectos 1 de enero de 2012, se permite compensar las pérdidas en el juego con el límite de las ganancias obtenidas (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias).

### ***Tarifas***

Para los ejercicios 2012 y 2013 se introduce un gravamen complementario entre 0,75 y 7 puntos, en función del tramo de la base liquidable general; y entre 2 y 6 puntos, en la base liquidable del ahorro (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

### ***Deducciones***

Se suprime la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda anterior a 20 de enero de 2006 (Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio).

## **1.7.2. GRAVÁMENES ESPECIALES (DECLARACIÓN TRIBUTARIA ESPECIAL Y REGULARIZACIÓN DE BALANCES)**

### ***Cuantificación: Tarifas***

Se establece un gravamen único del 5% sobre el saldo de la cuenta de actualización que aparezca en el balance correspondiente al ejercicio 2012 (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias).

## **1.7.3. IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES**

La Ley 15/2012,<sup>41</sup> de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, crea y regula tres nuevos impuestos, con el objetivo de armonizar nuestro sistema fiscal con un uso más eficiente y respetuoso con el medioambiente y la sostenibilidad: sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, sobre el valor de la producción de combustible nuclear y residuos radioactivos y sobre el almacenamiento del combustible nuclear y los residuos radioactivos.

---

<sup>41</sup> LEY 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Publicado en BOE nº 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88081-88096.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/28/pdfs/BOE-A-2012-15649.pdf>

### 1.7.4. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

#### *Pagos a cuenta: Pagos fraccionados*

La Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas, dispone:

- Que para 2013 y 2014, se limite al 70% del máximo previsto en tablas la deducción de las amortizaciones del inmovilizado material para grandes empresas.
- Que no deben presentar pagos fraccionados las sociedades que tributan a los tipos impositivos del 1% y 0%.
- Que no haya deducibilidad de los gastos por extinción de relación laboral o mercantil de administradores y consejeros que excedan por perceptor de la mayor cuantía entre 1.000.000 euros y la establecida como obligatoria por el Estatuto de los Trabajadores.

La Ley 16/2013,<sup>42</sup> de 29 de octubre, de medidas en materia de fiscalidad medioambiental y otras medidas tributarias, igualmente establece la no deducibilidad de las pérdidas por deterioro de la participación en el capital o fondos propios de entidades y rentas negativas obtenidas en el extranjero a través de establecimiento permanente, salvo en caso de transmisión o cese de actividad, aplicable a partir de la entrada en vigor de la ley para periodos impositivos iniciados desde el 1 de enero de 2013.

#### *Cuantificación: Tarifas*

Incentivo al mantenimiento o creación de empleo en *pymes* con la aplicación de tipos de gravamen reducidos: para la base imponible inferior a 120.204,41 euros un 20%, y para el resto de la base imponible un 25%, aprobada inicialmente para los periodos impositivos 2009, 2010 y 2011, y prorrogada sucesivamente hasta 2014 (Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010; Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera; Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan medidas tributarias para la consolidación de las finanzas públicas; y Ley 22/2013,<sup>43</sup> de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).

<sup>42</sup> LEY 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras. Publicado en BOE nº 260, de 30 de octubre de 2013, p. 87528-87568. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/10/30/pdfs/BOE-A-2013-11331.pdf>

<sup>43</sup> LEY 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Publicado en BOE nº 309, de 26 de diciembre de 2013, p. 104609-105136.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/26/pdfs/BOE-A-2013-13616.pdf>

### 1.7.5. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

#### *Cuantificación: Tarifas*

- La recaudación en los tres primeros trimestres del año sigue afectada por la subida de tipos impositivos introducida en 2012.
- A partir de 1 de enero se incrementa del 4% al 10% el tipo impositivo aplicable a las entregas de viviendas (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre).

### 1.7.6. IMPUESTOS ESPECIALES

#### 1.7.6.1. HIDROCARBUROS

Se suprime el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) y queda integrado en el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH); el tramo estatal del IVMDH queda sustituido por el tipo estatal especial del IH, y el tramo autonómico del IVMDH queda sustituido por el tipo autonómico del IH (Ley 2/2012,<sup>44</sup> de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012).

#### *Cuantificación*

Se establece un tipo positivo para el gas natural y los biocarburantes y se suprimen exenciones en determinados productos energéticos utilizados para producir electricidad (Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética).

#### 1.7.6.2. TABACOS

#### *Cuantificación: Tarifas*

Se incrementa el impuesto mínimo desde 119,1 euros por cada mil cigarrillos hasta 123,97 euros y 132,97 euros, en este último caso si el precio de venta es inferior a 188,50 euros por cada mil cigarrillos (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias). A partir de julio se vuelve a incrementar el impuesto mínimo por cada mil cigarrillos hasta 128,65 euros y 138,00 euros, en este último caso si el precio de venta es inferior a 196 euros, también se reduce el tipo proporcional y se incrementa el específico; además se incrementa el tipo impositivo específico que grava la picadura para liar (Real Decreto-ley 7/2013,<sup>45</sup>

<sup>44</sup> LEY 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. Publicado en BOE nº 156, de 30 de junio de 2012, p. 46432-46935.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/06/30/pdfs/BOE-A-2012-8745.pdf>

<sup>45</sup> REAL DECRETO-LEY 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación. Publicado en BOE nº 155, de



de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria,...).

### 1.7.6.3. ALCOHOLES

#### *Cuantificación: Tarifas*

A partir de julio se incrementan los tipos impositivos en un 10% (Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio).

### 1.7.6.4. CARBÓN

#### *Cuantificación: Bases*

Se suprime la exención del carbón destinado a la generación de energía eléctrica (Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética).

## 1.7.7. TASAS

Se reorganizan y actualizan las tasas judiciales (Ley 10/2012,<sup>46</sup> de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, y Real Decreto-ley 3/2013,<sup>47</sup> de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia).

## 1.8. EJERCICIO 2014

### 1.8.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

#### *Pagos a cuenta: Retenciones*

##### *Retenciones del trabajo*

- Se prorroga para el ejercicio 2014 el gravamen complementario y los incrementos en los tipos de retención aplicables a los rendimientos del

---

29 de junio de 2013, páginas 48767-48781. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/29/pdfs/BOE-A-2013-7062.pdf>

<sup>46</sup> LEY 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Publicado en BOE nº 280, de 21 de noviembre de 2012, p. 80820-80832.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/11/21/pdfs/BOE-A-2012-14301.pdf>

<sup>47</sup> REAL DECRETO-LEY 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Publicado en BOE nº 47, de 23 de febrero de 2013, p. 15205-15218. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/23/pdfs/BOE-A-2013-2029.pdf>

trabajo, rendimientos de actividades profesionales y retribuciones de administradores y miembros de consejos de administración, establecidos en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre (Ley 22/2013,<sup>48</sup> de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).

- Desde julio, se reduce del 21% al 15% el tipo de retención sobre actividades profesionales con rentas inferiores a 15.000 euros, en el ejercicio inmediato anterior, y que representen más del 75% de la suma de rendimientos íntegros de actividades económicas y del trabajo (Real Decreto-ley 8/2014,<sup>49</sup> de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia).

#### *Retenciones del capital*

- Se prorroga para el ejercicio 2014 el incremento de tipos del 19% al 21% establecido en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre (Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).
- Nueva forma de contabilización de los ingresos y devoluciones de deuda pública por el neto en el mismo mes (antes las devoluciones se contabilizaban en el mes siguiente al de los ingresos).

#### *Retenciones de arrendamientos*

Se prorroga para el ejercicio 2014 el incremento de tipos del 19% al 21% establecido en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre (Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).

#### *Retenciones de fondos de inversión*

Se prorroga para el ejercicio 2014 el incremento de tipos del 19% al 21% establecido en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre (Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).

### **Cuantificación**

#### *Bases*

- Se integran en la base imponible general las ganancias y pérdidas con un periodo de generación inferior al año. Y se limita al 10% (antes 25%) el saldo de pérdidas de la base imponible general que pueden compensarse

<sup>48</sup> LEY 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Publicado en BOE nº 309, de 26 de diciembre de 2013, p. 104609-105136.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/26/pdfs/BOE-A-2013-13616.pdf>

<sup>49</sup> REAL DECRETO-LEY 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Publicado en BOE nº 163, de 5 de julio de 2014, p. 52544-52715.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/07/05/pdfs/BOE-A-2014-7064.pdf>

con el saldo positivo de rendimientos o imputaciones de renta (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias).

- Para los nuevos empresarios en estimación directa se establece una reducción del 20% sobre los rendimientos netos, aplicable en el primer período impositivo en que el rendimiento neto resulte positivo y en el período impositivo siguiente a este (Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor).

#### *Deducciones*

- Desaparece la deducción por inversión en vivienda para las compras realizadas a partir de 1 de enero de 2013 (Ley 16/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias).
- Deducción del 20% para inversiones realizadas a partir de 29 sept. 2013 en acciones o participaciones de empresas de nueva o reciente creación (*business angel*) con una base máxima de deducción de 50.000 euros anuales (Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización).
- Deducción general de un 10% por reinversión de beneficios en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectas a la actividad económica (Ley 14/2013, de 27 de septiembre).

### **1.8.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES**

#### ***Cuantificación: Tarifas***

Se prorrogan para el ejercicio 2014 los incrementos de tipos del 24% al 24,75% en el tipo general y del 19% al 21% en el aplicable para las rentas transferidas al extranjero por establecimientos permanentes y a los dividendos, intereses y ganancias patrimoniales obtenidos sin mediación de establecimiento permanente, establecidos en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre (Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014).

### **1.8.3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

#### ***Pagos a cuenta: Pagos fraccionados***

Se prorrogan las siguientes medidas (Ley 16/2013, de 29 de octubre, de medidas en materia de fiscalidad medio ambiental y otras medidas tributarias):

- Para el ejercicio 2014:

- Incremento de tipos impositivos en función de la cifra de negocios.
- Para los ejercicios 2014 y 2015:
- Pago fraccionado mínimo en función del resultado contable.
  - Limitación a la compensación de bases imponibles negativas.
  - Aumento de la base imponible en un 25% del importe de los dividendos y las rentas a las que les resulte aplicable la exención por doble imposición internacional.
  - Se mantiene la limitación a la deducibilidad del fondo de comercio y la corrección valorativa por deterioro de los intangibles de vida útil indefinida.

### ***Cuantificación***

#### ***Bases***

Cesión de activos intangibles (*patent-box*) se incrementa el porcentaje de reducción al 60% de las rentas (antes 50% de los ingresos, Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización).

#### ***Tarifas***

Nuevo tipo de gravamen reducido, para empresas de nueva creación constituidas a partir de 1 de enero de 2013 y aplicable al primer periodo impositivo y siguiente con base imponible positiva, de un 15% para la base imponible inferior a 300.000 euros y el resto de base imponible al 20% (Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo).

#### ***Deducciones***

- Para 2013 y 2014 se limita al 70% del máximo previsto en tablas la deducción de las amortizaciones del inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias para grandes empresas (Ley 16/2012, de 27 de diciembre).
- Deducción general de un 10%, para las empresas de reducida dimensión, por la reinversión de beneficios en elementos nuevos del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias afectas a la actividad económica (Ley 14/2013, de 27 de septiembre).
- Deducción de 9.000 euros persona/año por la creación de empleo para trabajadores con discapacidad superior al 33% e inferior al 65% y de 12.000 euros persona/año para trabajadores con grado discapacidad superior al 65% para periodos impositivos iniciados a partir de 1 de enero de 2013 (Ley 14/2013, de 27 de septiembre).

#### 1.8.4. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Creación del régimen especial de IVA de caja para contribuyentes con un volumen de operaciones inferior a 2 millones de euros (Ley 14/2013, de 27 de septiembre).

##### *Cuantificación: Tarifas*

Se rebaja el tipo impositivo del 21% al 10%, a partir del 26 de enero, de las entregas e importaciones de objetos de arte, antigüedades y objetos de colección (Real Decreto-ley 1/2014,<sup>50</sup> de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas).

#### 1.8.5. IMPUESTOS ESPECIALES

##### 1.8.5.1. ELECTRICIDAD

##### *Cuantificación: Bases*

Exención del 85% del Impuesto sobre la Electricidad para la energía eléctrica que se destine a reducción química y procesos electrolíticos, a procesos mineralógicos y a procesos metalúrgicos (Ley 16/2013, de 29 de octubre, de medidas en materia de fiscalidad medio ambiental).

##### 1.8.5.2. IMPUESTO SOBRE GASES FLUORADOS DE EFECTO INVERNADERO

Se crea el nuevo impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero aplicable a partir del 1 de enero de 2014 (Ley 16/2013, de 29 de octubre, de medidas en materia de fiscalidad medio ambiental).

<sup>50</sup> REAL DECRETO-LEY 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas. Publicado en BOE nº 22, de 25 de enero de 2014, p. 4675-4697.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/01/25/pdfs/BOE-A-2014-747.pdf>

## 1.9. EJERCICIO 2015

### 1.9.1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

A continuación se recogen las principales novedades tributarias<sup>51</sup> de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta, introducidas por la Ley 26/2014,<sup>52</sup> de 27 de noviembre, y el Real Decreto-ley 9/2015,<sup>53</sup> de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del IRPF. Este conjunto de medidas de reforma del IRPF es aplicable en la declaración de Renta 2015, que se presentará entre abril y junio de 2016, aunque también se especifican algunas medidas que estarán vigentes a partir de 2016.

#### 1.9.1.1. Rentas exentas

##### *Exención por despido o cese del trabajador*

Se fija como límite exento en estas indemnizaciones la cantidad de 180.000 euros.

Esta modificación es aplicable para despidos que se produzcan *desde el 1 de agosto de 2014*. En el caso de despidos derivados de expedientes de regulación de empleo o de despidos colectivos, no se aplicará cuando el expediente se haya aprobado o cuando el despido colectivo se haya iniciado con anterioridad a dicha fecha.

(Modificación de la redacción del artículo 7.e) de la LIRPF y Disposición transitoria 22ª).

##### *Becas públicas y las becas concedidas por las entidades sin fines lucrativos*

Se incorporan como exentas, las becas concedidas por las fundaciones bancarias reguladas en el Título II de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas

<sup>51</sup> FUENTE: AGENCIA TRIBUTARIA, *Principales novedades tributarias de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta, introducidas por la Ley 26/2014, de 27 de noviembre (BOE DE 28)*, Madrid, 28 de noviembre de 2014; y *Principales novedades tributarias introducidas por el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del IRPF y otras medidas de carácter económico*.

<sup>52</sup> LEY 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. Publicado en BOE nº 288, de 28 de noviembre de 2014, p. 96860-96938.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/28/pdfs/BOE-A-2014-12327.pdf>

<sup>53</sup> REAL DECRETO-LEY 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico. Publicado en BOE nº 165, de 11 de julio de 2015, p. 57681-57697.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/11/pdfs/BOE-A-2015-7765.pdf>

de ahorros y fundaciones bancarias en el desarrollo de su actividad de obra social, para cursar Estudios Reglados y para Investigación.

(Modificación de la letra j) del artículo 7 LIRPF).

### ***Planes de ahorro a largo plazo***

Se declaran exentos los rendimientos positivos del capital mobiliario procedentes de los nuevos *Planes de ahorro a largo plazo* creados por esta Ley, siempre que el contribuyente no efectúe disposición alguna del capital resultante del Plan antes de finalizar el plazo de 5 años desde su apertura.

(Nueva redacción del apartado ñ) del artículo 7 de la LIRPF).

### ***Prestaciones en forma de renta percibidas por las personas con discapacidad***

Los rendimientos del trabajo derivados de las prestaciones en forma de renta percibidas por las personas con discapacidad, correspondientes a sus sistemas específicos de previsión social, junto con los rendimientos del trabajo derivados de las aportaciones a patrimonios protegidos de esas personas con discapacidad, estaban exentos hasta un importe máximo conjunto de 3 veces el Indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Ahora se fijan límites exentos separados de 3 veces el IPREM para cada uno de estos rendimientos.

(Modificación de la redacción del artículo 7.w) de la LIRPF).

### ***Exención de dividendos***

Los dividendos y participaciones en beneficios obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad estaban exentos con el límite de 1.500 euros anuales. Esta exención queda suprimida.

(Se suprime la letra y) del artículo 7) de la LIRPF).

### ***Rentas mínimas de inserción, riesgo de exclusión social. Víctimas de violencia de género***

El Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes en este Impuesto, añade con efectos desde el 1 de enero de 2015, una nueva letra y) en el artículo 7 de la Ley del IRPF:

Están exentas las rentas mínimas de inserción establecidas por las Comunidades Autónomas, y las demás ayudas para atender a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, habitacional, de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o discapacitados que carezcan de medios económicos suficientes. Estas ayudas estarán exentas hasta un importe máximo anual conjunto de 1,5 veces el IPREM.

También se declaran exentas las ayudas concedidas a las víctimas de



delitos violentos previstas en la Ley 35/1995 y la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y demás ayudas públicas satisfechas a víctimas de violencia de género por tal condición.

### ***Subvenciones para acceso a los servicios de comunicación audiovisual televisiva***

El Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, añade con efectos desde el 1 de enero de 2015, un nuevo apartado 4 a la Disposición adicional 5ª de la Ley del IRPF, estableciendo la exención de las ayudas dispuestas en el Real Decreto 920/2014,<sup>54</sup> de 31 de octubre, que regula las subvenciones destinadas a compensar los costes derivados de la recepción o acceso a los servicios de comunicación audiovisual televisiva en las edificaciones afectadas por la liberación del dividendo digital.

#### **1.9.1.2. Contribuyentes**

##### ***Sociedades civiles***

Las sociedades civiles con objeto mercantil, van a estar sujetas al Impuesto de Sociedades desde el 1 de enero de 2016, y por esta razón van a dejar de tributar como entidades en atribución por el IRPF.

Los socios, personas físicas, de sociedades civiles que pasen a tributar por el Impuesto sobre Sociedades podrán seguir aplicando las deducciones en la cuota íntegra por actividades económicas (artículo 68.2), que estuviesen pendientes de aplicación a 1 de enero de 2016, con los límites previstos en Renta.

(Modificación de la redacción del artículo 8.3 y Disposición transitoria 30ª LIRPF).

Asimismo, se habilita un régimen especial de disolución y liquidación, con beneficios fiscales, para aquellas sociedades civiles que a consecuencia de la Reforma pasan a ser sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades y no deseen hacerlo.

En estos casos, acordada por la entidad su disolución y liquidación, se continuará aplicando el régimen de atribución de rentas hasta la liquidación sin que la sociedad civil llegue a adquirir la consideración de contribuyente del Impuesto sobre Sociedades. El acuerdo de disolución con liquidación debe adoptarse en el primer semestre de 2016, y la sociedad se extinguirá en el plazo de 6 meses desde que se adopte el acuerdo.

<sup>54</sup> REAL DECRETO 920/2014, de 31 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a compensar los costes derivados de la recepción o acceso a los servicios de comunicación audiovisual televisiva en las edificaciones afectadas por la liberación del dividendo digital. Publicado en BOE nº 265, de 1 de noviembre de 2014, p. 89387-89397.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/01/pdfs/BOE-A-2014-11219.pdf>

Tratamiento fiscal de la liquidación:

- Exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- No se devengará el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana con ocasión de las adjudicaciones a los socios de inmuebles de naturaleza urbana. En la posterior transmisión se entenderá que estos fueron adquiridos en la fecha en que lo fueron por la sociedad que se extinga.
- En el IRPF, IS y el IRNR de los socios sólo se tributará en el momento de la liquidación cuando se perciba dinero o créditos, en otro caso se difiere la tributación al momento en que se transmitan los demás elementos que hayan sido adjudicados al socio. Así:

$V. \text{ adquisición} + V. \text{ titularidad} + \text{deudas adjudicadas} - \text{créditos y dinero adjudicados} = \text{Resultado}$

*Resultado* < 0. Su importe será ganancia patrimonial o renta y el resto de elementos adjudicados que no son créditos ni dinero, tendrán valor de adquisición 0.

*Resultado* = 0. No hay ganancia ni pérdida patrimonial, ni en su caso renta. Además el resto de elementos adjudicados que no son créditos ni dinero, tendrán valor de adquisición 0.

*Resultado* > 0. No hay ganancia ni pérdida patrimonial, ni en su caso renta, y el resultado positivo se distribuirá entre el resto de elementos adjudicados, que no son créditos ni dinero, en función del valor de mercado que resulte del balance final de liquidación de la sociedad que se extingue.

En la posterior transmisión se entenderá que estos fueron adquiridos en la fecha en que lo fueron por la sociedad que se extinga.

Si no se acordara la disolución y liquidación o no se cumplieran los plazos, la sociedad civil tendrá la consideración de contribuyente del Impuesto sobre Sociedades desde 1 de enero de 2016, y no resultará de aplicación el citado régimen de atribución de rentas.

(Nuevo contenido de la Disposición transitoria 19ª, LIRPF).

### **1.9.1.3. Individualización de rentas e imputación temporal**

#### ***Rendimientos de capital mobiliario y ganancias patrimoniales***

Para la determinación de la titularidad de los elementos patrimoniales, bienes o derechos, de los que provienen los rendimientos de capital se sustituye la

referencia al artículo 7 de la Ley 19/1991,<sup>55</sup> de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, por el contenido del mismo (modificación del apartado 3 del artículo 11 de la LIRPF).

Para la determinación de la titularidad de los elementos patrimoniales, bienes o derechos, de los que provienen las ganancias patrimoniales se sustituye la referencia al artículo 7 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, por las normas sobre titularidad jurídica recogidas en el apartado referente al capital.

(Modificación del apartado 5 del artículo 11 de la LIRPF).

### ***Ganancias patrimoniales derivadas de ayudas públicas***

La ley no recogía expresamente el criterio de imputación de las ganancias patrimoniales derivadas de las ayudas públicas, por aplicación del criterio general hasta 2014 la alteración patrimonial se producía en el momento de la comunicación de la concesión, excepto cuando de acuerdo con los requisitos de la concesión la exigibilidad del pago se producía con posterioridad al año de su concesión.

Ahora se recoge expresamente, posponiéndose al momento del cobro la imputación temporal de la ganancia patrimonial derivada de la obtención de cualquier subvención pública, y manteniéndose la imputación por cuartas partes de las ayudas públicas en los mismos supuestos (por los defectos estructurales de construcción de la vivienda habitual, las ayudas incluidas en el ámbito de los planes estatales para el acceso por primera vez a la vivienda en propiedad, las ayudas públicas otorgadas a los titulares de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español inscritos en el Registro general de bienes de interés cultural destinadas exclusivamente a su conservación o rehabilitación).

(Añadida nueva letra c) del artículo 14.2) de la LIRPF).

### ***Pérdidas patrimoniales por créditos vencidos y no cobrados***

Como novedad se establecen determinadas circunstancias por las cuales las pérdidas patrimoniales derivadas de créditos vencidos y no cobrados podrán imputarse al período impositivo en que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que adquiera eficacia una quita establecida en un acuerdo de refinanciación judicialmente homologable o un acuerdo extrajudicial de pagos, ambos según previsto en Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.
2. Que, encontrándose el deudor en situación de concurso, adquiera

<sup>55</sup> Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. Publicado en BOE nº 136, de 7 de junio de 1991, p. 18692-18696. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/1991/06/07/pdfs/A18692-18696.pdf>

eficacia el convenio en el que se acuerde una quita en el importe del crédito (en cuyo caso la pérdida se computará por la cuantía de la quita) o que, en otro caso, concluya el procedimiento concursal sin que se hubiera satisfecho el crédito salvo cuando se acuerde la conclusión del concurso por determinadas causas previstas en la Ley Concursal;

3. Que se cumpla el plazo de un año desde el inicio del procedimiento judicial distinto de los de concurso que tenga por objeto la ejecución del crédito sin que este haya sido satisfecho. Este plazo de 1 año ha de finalizar después de 1 de enero de 2015 (Añadida Disposición adicional 21ª).

Cuando el crédito fuera cobrado con posterioridad al cómputo de la pérdida patrimonial, se imputará una ganancia patrimonial por el importe cobrado en el período impositivo en que se produzca dicho cobro.

(Añadida nueva letra k al artículo 14.2) de la LIRPF).

#### **1.9.1.4. Rendimientos del trabajo**

##### ***Imputación de contratos de seguro colectivos***

Cuando los contratos de seguro cubran conjuntamente las contingencias de jubilación y de fallecimiento o incapacidad, será obligatoria la imputación fiscal de la parte de las primas satisfechas que correspondan al capital en riesgo por fallecimiento o incapacidad, siempre que el importe de dicha parte exceda de 50 euros anuales. A estos efectos se considera capital en riesgo la diferencia entre el capital asegurado para fallecimiento o incapacidad y la provisión matemática. Con la normativa vigente en 2014 esta imputación fiscal no resultaba obligatoria.

(Modificación de la redacción del artículo 17.1.f. LIRPF).

##### ***Reducción por período de generación***

El porcentaje reductor del 40% pasa a ser del 30%, con mantenimiento del límite de 300.000 euros/año, la no aplicación de la reducción para indemnizaciones por despido superiores a 1.000.000 euros y la limitación en su importe si estas indemnizaciones son superiores a 700.000 euros.

Para los rendimientos con período de generación superior a dos años se sustituye el requisito de que no se obtengan de forma periódica o recurrente por el de que no se haya aplicado esta reducción en el plazo de los cinco períodos impositivos anteriores a aquél en el que resulten exigibles estos rendimientos.

Tratándose de rendimientos derivados de la extinción de una relación laboral, común o especial:

Se explicita en la Ley que se considerará como período de generación el número de años de servicio del trabajador.

Para su aplicación, y sólo para este caso, se sigue permitiendo que estos rendimientos se cobren de forma fraccionada, siempre que el cociente resultante del fraccionamiento del número de años de generación, computados de fecha a fecha, entre número de años de fraccionamiento sea superior a dos.

Además, este tipo de rendimientos no se tendrá en cuenta a efectos de la aplicación de la regla de recurrencia en los cinco períodos impositivos anteriores.

(Modificación del artículo 18.2 y 3).

Desaparece de la Ley el que se pueda aplicar la reducción por período de generación, a los rendimientos que generados en más de dos años se perciban de forma fraccionada, por trabajo, por capital mobiliario e inmobiliario y por actividades económicas. Sí se mantiene, no obstante, tal y como se ha visto en el artículo 18 de la Ley, la aplicación en caso de una extinción de una relación laboral, común o especial.

Aunque transitoriamente se habilita su aplicación para:

- Indemnizaciones por extinción de relación mercantil de administradores o consejeros, siempre que la fecha de la extinción de la relación sea anterior a 1 de agosto de 2014 (Disposición transitoria 25ª.2).
- Otros rendimientos fraccionados con derecho a reducción que vinieran percibiéndose antes del 1 de enero de 2015, podrán seguir aplicando la reducción. Ahora bien, los rendimientos anteriores, que no estuvieran percibiéndose, pero que derivan de compromisos adquiridos con anterioridad a 1 de enero de 2015, y que tuvieran previsto el inicio de su percepción de forma fraccionada en períodos impositivos que se inicien a partir de dicha fecha, aunque se sustituya su forma de cobro por el de un único período impositivo, no alterará el inicio del período de generación del rendimiento (Disposición transitoria 25ª.3).

Las opciones de compra sobre acciones (*stocks options*) ya no tienen una regla especial para su tratamiento como renta plurianual, y quedarán incluidas para la posible aplicación de la reducción por el anterior plazo de 5 períodos impositivos respecto de otras rentas de naturaleza plurianual.

Ahora bien, en las opciones de compra sobre acciones concedidas antes del 1 de enero de 2015, que se ejerciten después de dos años desde su concesión y si no se concedieron anualmente, no se tendrá en consideración el hecho de que se hubieran obtenido otros rendimientos con período de generación superior a dos años en los últimos cinco períodos impositivos, pero sí se aplicará sobre dichos rendimientos el límite específico que éstas tenían en la redacción vigente a 31 de diciembre de 2014 (Disposición transitoria 25ª.4).

***Gastos deducibles y reducción por obtención de rendimientos del trabajo***

Desaparece la reducción general de 2.652 euros, por obtención de rendimientos del trabajo.

Pero se aprueba un nuevo gasto deducible de 2.000 euros en concepto de otros gastos.

Este gasto se incrementará en otros 2.000 euros anuales, en el caso de contribuyentes desempleados e inscritos en una oficina de empleo que acepten un puesto de trabajo situado en un municipio distinto al de su residencia habitual y que exija el cambio de dicha residencia.

Dicho gasto también se incrementará en el importe de 3.500 euros o 7.750 euros anuales para el caso de trabajadores activos discapacitados según los grados de su discapacidad.

El importe total por estos nuevos gastos deducibles tendrá como límite el rendimiento íntegro del trabajo una vez minorado por el resto de gastos deducibles previstos en este apartado.

No obstante, seguirá existiendo la citada reducción para los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo inferiores a 14.450 euros siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros. En estos casos se aplicará tanto el gasto como la reducción. Para estos contribuyentes el importe de la reducción será:

- Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 11.250 euros: 3.700 euros anuales.
- Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 11.250 y 14.450 euros: 3.700 euros menos  $1,15625 \times (\text{rendimiento del trabajo} - 11.250 \text{ euros anuales})$ .

Para los trabajadores activos mayores de 65 años desaparece el incremento de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo, sin que se establezca ningún gasto deducible por tal motivo.

(Modificación de los artículos 19 y 20 LIRPF).

Sin perjuicio de lo anterior, se establece un régimen transitorio por el cual aquellos contribuyentes que en 2014 apliquen el incremento de reducción por movilidad geográfica, en 2015 seguirán aplicando dicha reducción en los términos vigentes a 31 de diciembre de 2014, en lugar del nuevo gasto deducible por este concepto.

(Disposición transitoria 6ª LIRPF).

### ***Rendimientos del trabajo en especie***

No tendrán la consideración de rendimientos del trabajo exclusivamente:

1. Las cantidades destinadas a la actualización, capacitación o reciclaje del personal empleado, cuando vengan exigidos por el desarrollo de sus actividades o las características de los puestos de trabajo.
2. Las primas o cuotas satisfechas por la empresa en virtud de contrato de seguro de accidente laboral o de responsabilidad civil del trabajador.

El resto de rentas en especie, que antes eran no sujetas, ahora se determinan como rendimientos del trabajo en especie exentos.

Pasa a ser exención, la entrega a los trabajadores en activo de acciones, y se precisa que la oferta se ha de realizar en las mismas condiciones para todos los trabajadores de la empresa, grupo o subgrupos de empresa.

(Modificación artículo 42.2 y 3 LIRPF).

#### ***Valoración de las rentas en especie***

Los siguientes rendimientos del trabajo en especie se valorarán de acuerdo con estas normas:

- En la utilización de una vivienda propiedad del pagador, la valoración de la retribución al 5% del valor catastral, será únicamente para valores catastrales revisados en el período impositivo, o en los diez períodos impositivos anteriores al mismo (desapareciendo la referencia a 1994). Si a la fecha de devengo del impuesto los inmuebles carecieran de valor catastral o éste no hubiera sido notificado al titular, el porcentaje será del 5 por ciento y se aplicará sobre el 50 por ciento del mayor de los siguientes valores: el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición.
- En el caso de la utilización o entrega de vehículos automóviles, la valoración resultante se podrá reducir hasta en un 30 por ciento cuando se trate de vehículos considerados eficientes energéticamente, en los términos y condiciones que se determinen reglamentariamente.
- El rendimiento de trabajo en especie satisfecho por empresas que tengan como actividad habitual la realización de las actividades que dan lugar al mismo, el precio ofertado al público se considerará el previsto en el artículo 60 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Cuando estas empresas realicen cesión de uso de vehículos considerados eficientes energéticamente, esta valoración resultante se podrá reducir hasta en un 30 por ciento, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.



(Modificación artículo 43.1 1º a), b) y f) LIRPF).

### **1.9.1.5. Rendimientos de capital inmobiliario**

#### ***Arrendamiento de bienes inmuebles reducción vivienda***

Se fija una reducción única del 60% del rendimiento neto declarado derivado del arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda cuando éste sea positivo.

(Modificación del apartado 2 del artículo 23 LIRPF)

#### ***Arrendamiento de bienes inmuebles reducción irregularidad***

Se minora el porcentaje de reducción por irregularidad del 40 al 30 por ciento. Además, se establece un nuevo límite de 300.000 euros anuales como la cuantía del rendimiento neto sobre la que se aplicará la reducción.

(Modificación del apartado 3 del artículo 23 LIRPF).

### **1.9.1.6. Rendimientos de capital mobiliario**

#### ***Distribución de la prima de emisión de valores no negociados***

Empiezan a tributar, en concepto de rendimientos del capital mobiliario, los supuestos de distribución de la prima de emisión correspondiente a valores no admitidos a negociación.

Cuando la diferencia entre el valor de los fondos propios (FP) del último ejercicio cerrado con anterioridad a la fecha de la distribución de la prima correspondiente a las acciones o participaciones y su valor de adquisición (VA), sea positiva, el importe obtenido (o el valor normal de mercado de los bienes o derechos recibidos), se considerará rendimiento del capital mobiliario con el límite de la citada diferencia positiva.

Para calcular dicho límite, los fondos propios deberán minorarse, en su caso, en los siguientes importes:

- Si se hubieran repartido beneficios, procedentes de reservas incluidas en los citados fondos propios, con anterioridad a la fecha de la distribución de la prima de emisión, se minoran los FP a tener en cuenta.
- En el importe de la reservas legalmente indisponibles incluidas en dichos fondos propios que se hubieran generado con posterioridad a la adquisición de las acciones o participaciones.

En caso de que lo percibido exceda del límite fijado, el exceso minorará el valor de adquisición de las acciones o participaciones hasta hacerlo cero. Si tras esto, lo percibido supera también el importe del valor de adquisición, el nuevo exceso, también será Rendimiento del Capital Mobiliario.

Con carácter general, se busca que no se sustituya el reparto de las reservas voluntarias generadas por el reparto de la prima de emisión.

Con el fin de evitar supuestos de doble imposición, si el reparto de la prima de emisión determinó rendimientos del capital mobiliario y con posterioridad el contribuyente obtuviera dividendos o participaciones en beneficios de la misma entidad en relación con acciones o participaciones que hubieran permanecido en su patrimonio desde la distribución de la prima de emisión, el importe de éstos minorará el valor de adquisición de las mismas, con el límite de los rendimientos del capital mobiliario previamente computados por el reparto de la prima de emisión.

(Modificación de la letra e) del apartado 1, del artículo 25 LIRPF).

Para las entidades que distribuyan prima de emisión o reduzcan capital con devolución de aportaciones, en relación con las distribuciones realizadas no sometidas a retención se prevé una nueva obligación de información.

(Modificación artículo 105.2 f) de la LIRPF).

### ***Capital diferido en contratos con un capital en riesgo $\leq 5\%$***

El rendimiento se calcula por la diferencia entre el capital percibido y el importe de las primas que hayan generado ese capital.

$$RCM = C - ? \text{ Primas por supervivencia}$$

Ahora como novedad, si ese seguro del que ahora se percibe el capital, combina la supervivencia con el fallecimiento o la incapacidad, también podremos restar en la anterior diferencia, el importe de las primas que correspondan al capital en riesgo por fallecimiento o incapacidad que se hayan consumido hasta el momento en que se está percibiendo ese capital por supervivencia, siempre que este capital en riesgo sea igual o inferior al 5% de la provisión matemática.

$$RCM = C - ? \text{ Primas por supervivencia} - ? \text{ Primas capital en riesgo consumidas}$$

(Modificación del número 1 de la letra a) del apartado 3 artículo 25 LIRPF).

### ***Capital mobiliario negativo derivados de donaciones***

No podrán computarse, los rendimientos del capital mobiliario negativos derivados de donaciones de activos financieros.

(Modificación del apartado 6 del artículo 25 LIRPF).

### ***Nuevos planes de ahorro a largo plazo***

Se configuran como contratos celebrados entre el contribuyente y una entidad aseguradora o de crédito. Son inversiones limitadas a uno o sucesivos planes que pueden ser instrumentados sólo de una de las dos formas siguientes:

1. Seguros individuales de vida (SIALP). Con una configuración específica, y expresamente identificados con sus siglas, reservadas a los contratos celebrados a partir del 1 de enero de 2015. No pueden cubrir contingencias distintas de supervivencia o fallecimiento. El contribuyente es contratante, asegurado y beneficiario, salvo fallecimiento.
2. Depósitos o Contratos Financieros integrados en una Cuenta Individual del Plan separados en entidades de crédito (CIALP).

Además:

- La inversión por aportaciones se limita a 5.000 euros por año. Los rendimientos que generan los depósitos y los contratos financieros obligatoriamente se integrarán en la Cuenta Individual, y no computarán a efectos de este límite.
- Los planes sólo pueden hacerse efectivos por el total en forma de capital. Por tanto nunca en forma de rentas, ni reintegros parciales. En los Seguros Individuales de Ahorro, no se considera que se efectúan disposiciones cuando llegado su vencimiento, la entidad aseguradora destine, por orden del contribuyente, el importe íntegro de la prestación a un nuevo Seguro Individual de Ahorro a Largo Plazo contratado por el contribuyente con la misma entidad.
- El beneficio fiscal consiste en la exención de los rendimientos positivos si existe permanencia al menos de 5 años desde la primera aportación.
- El beneficio de la exención se pierde al hacerse disposición, de cualquier tipo, antes del plazo de 5 años o al incumplirse el límite máximo de aportaciones anuales. En caso de perder la exención su tributación se hará como capital mobiliario, y se hará en ese momento de todos los rendimientos positivos obtenidos desde la apertura del Plan, con práctica de retenciones.
- Los rendimientos del capital mobiliario negativos que pudieran obtenerse durante la vigencia del Plan, incluidos los que pudieran obtenerse con motivo de la extinción del mismo, se imputarán al período impositivo en que se produzca dicha extinción y únicamente en la parte del importe total de dichos rendimientos negativos que exceda de la suma de los rendimientos del mismo Plan a los que hubiera resultado de aplicación la exención.
- Reglamentariamente se contemplará la movilización íntegra de los derechos económicos de seguros individuales de ahorro a largo plazo y de los fondos constituidos en cuentas individuales de ahorro a largo plazo, sin que ello implique la disposición de los recursos.

- Existirán obligaciones de información específicas para estos productos.

(Se añade la Disposición adicional 26ª y Disposición adicional 13ª LIRPF).

### ***Reducción por período de generación***

Se minora el porcentaje de reducción del 40 al 30 por ciento. Además se establece un nuevo límite de 300.000 euros anuales como la cuantía del rendimiento neto sobre la que se aplicará la reducción.

(Modificación del apartado 2 del artículo 26 LIRPF).

### ***Planes individuales de ahorro sistemático (PIAS)***

Se reducen de 10 a 5 años la antigüedad de la primera prima satisfecha respecto a la fecha en que se constituye la renta vitalicia, para poder aplicar la exención.

- A los PIAS formalizados con anterioridad a 1 de enero de 2015 les será igualmente de aplicación el referido plazo.
- También se aplicará este menor plazo en la transformación de determinados contratos de seguros de vida en planes individuales de ahorro sistemático.

(Modificación de la Disposición adicional 3ª, modificación de la Disposición transitoria 14ª y nueva Disposición transitoria 31ª LIRPF).

### ***Seguros de vida generadores de incrementos de patrimonio hasta el 1 de enero de 1999***

Se modifica el régimen transitorio actualmente aplicable a contratos de seguros de vida generadores de incrementos o disminuciones de patrimonio con anterioridad a 1 de enero de 1999, aplicable a prestaciones percibidas en forma de capital correspondientes a primas satisfechas con anterioridad a 31 de diciembre de 1994, en virtud del cual los rendimientos del capital mobiliario generados por primas anteriores a 31 de diciembre de 1994 se reducen un 14,28% por cada año.

Se mantienen los coeficientes de abatimiento si bien se limita su aplicación al rendimiento que corresponda a una cuantía máxima acumulada de capitales diferidos por seguros de vida obtenidos a partir del 1 de enero de 2015 de 400.000 euros.

(Modificación de la Disposición transitoria 4ª).

## **1.9.1.7. Rendimientos de actividades económicas**

### ***Actividades profesionales***

Los rendimientos procedentes de una entidad en cuyo capital participe el contribuyente, derivados de la realización de actividades incluidas en la sección

Segunda de las Tarifas del IAE (actividades profesionales de carácter general), se calificarán como rendimientos profesionales cuando el contribuyente esté incluido, a tal efecto, en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos, o en una mutualidad de previsión social que actúe como alternativa al citado régimen especial.

(Añade un nuevo párrafo tercero en el artículo 27.1 LIRPF).

### ***Arrendamiento de inmuebles***

Con anterioridad a la reforma, para que un arrendamiento tuviera la consideración de actividad económica debían concurrir dos circunstancias:

1. Que en el desarrollo de la actividad se cuente, al menos, con un local exclusivamente destinado a la gestión de la misma.
2. Que para la ordenación de la misma se utilice, al menos, una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa.

Tras la reforma, desaparece el requisito del local exclusivamente destinado a llevar a cabo la gestión de la actividad.

(Modificación del artículo 27.2 LIRPF).

### ***Normas para la determinación del rendimiento neto en estimación directa***

En los gastos deducibles para empresarios y profesionales en estimación directa simplificada, la cuantía para el conjunto de provisiones deducibles y gastos de difícil justificación no podrá ser superior a 2.000 euros anuales.

(Modificación artículo 30.2 4º LIRPF).

### ***Exclusión del método de estimación objetiva (módulos)***

Respecto a la tercera norma de aplicación del método de estimación objetiva, según volumen de rendimientos íntegros en el año inmediato anterior:

- Desaparece el límite conjunto aplicable a todas las actividades económicas de 450.000 euros. Se fija uno más pequeño de 150.000 euros, y a la vez que se saca del mismo a las actividades agrícolas, ganaderas y forestales. Para este cómputo se deben tener en cuenta todas las operaciones, exista o no obligación de expedir factura por ellas. Si el contribuyente factura a empresarios y profesionales obligados a expedir factura, el límite que no se puede superar será de 75.000 euros anuales.
- Las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, tienen un límite separado del anterior, fijado en 250.000 euros anuales.

Adicionalmente:

- Se incorpora a la Ley el límite reglamentario por volumen de las compras

en bienes y servicios, aunque se modifica el importe pasando a 150.000 euros anuales.

- También se incorpora el límite reglamentario para exclusión del método de aquellas actividades económicas desarrolladas, total o parcialmente, fuera del ámbito de aplicación del Impuesto.

(Modificación del apartado 1 del artículo 31 LIRPF, entrará en vigor el 1 de enero de 2016).

No obstante, de manera transitoria para los años 2016 y 2017, la Ley 48/2015 de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (BOE de 31 de octubre), modifica los límites para la aplicación del método de estimación objetiva, añadiendo una Disposición transitoria 32ª en la Ley 35/2006, del IRPF con la siguiente redacción:

«Disposición transitoria trigésima segunda. Límites para la aplicación del método de estimación objetiva en los ejercicios 2016 y 2017.

Para los ejercicios 2016 y 2017, las magnitudes de 150.000 y 75.000 euros a que se refiere el apartado a') de la letra b) de la norma 3.ª del apartado 1 del artículo 31 de esta Ley, quedan fijadas en 250.000 y 125.000 euros, respectivamente.

Asimismo, para dichos ejercicios, la magnitud de 150.000 euros a que se refiere la letra c) de la norma 3.ª del apartado 1 del artículo 31 de esta Ley, queda fijada en 250.000 euros.»

Por otra parte, la Disposición adicional 36ª de la Ley del IRPF según redacción dada por Ley 26/2014, dispuso que la Orden de Módulos para el año 2016 debía excluir del ámbito de aplicación de la estimación objetiva las actividades incluidas en la división 3, 4 y 5 de la sección primera de las Tarifas del IAE a las que se aplica el artículo 101.5 d) de la Ley en el período impositivo 2015 (sujetas a retención del 1%), y reducirá, para el resto de actividades a las que resulte de aplicación dicho artículo, la cuantía de la magnitud específica para su inclusión en el método de estimación objetiva.

En consecuencia, la Orden HAP/2430/2015, de 12 de noviembre, que desarrolla para 2016 el método de estimación objetiva del IRPF y el régimen especial simplificado del IVA (BOE de 18 de noviembre), excluye del método de estimación objetiva a partir de 2016 a las actividades incluidas en las divisiones 3, 4 y 5 de la sección primera de las Tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas sujetas a retención del 1 por ciento en el ejercicio 2015, revisándose, para el resto de actividades sujetas a la citada retención, las magnitudes específicas para su inclusión en el método de estimación objetiva. Para las actividades de transporte de mercancías por carretera (epígrafe 722) y los servicios de mudanzas (epígrafe 757), el límite disminuye de 5 a 4 vehículos

cualquier día del año.

### ***Reducción por período de generación***

Se minora el porcentaje de reducción por periodo de generación del 40 al 30 por ciento. Además se establece un nuevo límite de 300.000 euros anuales como la cuantía del rendimiento neto sobre la que se aplicará la reducción.

(Modificación del apartado 1 del artículo 32 LIRPF).

### ***Reducción por el ejercicio de determinadas actividades económicas***

Se modifican los importes de esta reducción:

Con carácter general, el importe de esta reducción pasa a ser de 2.000 euros.

Adicionalmente, si el rendimiento neto de estas actividades económicas es inferior a 14.450 euros, se minorará en las siguientes cuantías:

Rendimientos netos	Otras rentas (excluidas las exentas)	Reducción
11.250 euros o menos	6.500 euros o menos	3.700
Entre 11.250 y 14.450	6.500 euros o menos	$3.700 - [1,15625 \times (RN - 11.250)]$
Más de 14.450 euros	Cualquier importe	0

Asimismo, cuando se trate de personas con discapacidad, podrán adicionalmente reducir 3.500 euros anuales. El importe será de 7.750 euros para las personas con discapacidad que acrediten necesitar ayuda de terceras personas o movilidad reducida, o un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100.

(Modificación del apartado 2.1º del artículo 32 LIRPF).

### ***Reducción para contribuyentes con rentas inferiores a 12.000 euros***

Los contribuyentes que no puedan aplicar la reducción anterior, cuyas rentas sean inferiores a 12.000 euros, reducirán su rendimiento neto en las siguientes cuantías:

Rentas	Reducción
≤ 8.000 euros	1.620 euros anuales
> 8.000 y < 12.000 euros	$1.620 \text{ euros} - [0,405 \times (RN - 8.000)]$

Esta reducción, conjuntamente con la reducción prevista por obtención de rendimientos del trabajo no podrá exceder de 3.700 euros. La aplicación de esta reducción no puede convertir el rendimiento en negativo.

(Se modifica el apartado 2 del artículo 32 LIRPF y añade un número 3º).



### 1.9.1.8. Ganancias y pérdidas patrimoniales

#### *Reducción de capital con devolución de aportaciones en valores no cotizados*

En la nueva normativa, cuando se trate de valores no cotizados, en las reducciones de capital con devolución de aportaciones que no procedan de beneficios no distribuidos, se considerará rendimiento de capital mobiliario la diferencia entre el valor de adquisición del título y el importe obtenido o el valor de mercado de los bienes recibidos, hasta el límite de la diferencia positiva entre el valor de la participación según los fondos propios correspondientes al último ejercicio cerrado con anterioridad a la fecha de reducción de capital y el valor de adquisición del título. Es decir, tributa como capital mobiliario la devolución que corresponda al incremento de los fondos propios desde el momento de la adquisición del título hasta el momento de la reducción de capital con devolución de aportaciones que se corresponda con reservas libremente disponibles.

Para calcular dicho límite, los fondos propios deberán minorarse, en su caso, en los siguientes importes:

- Si se hubieran repartido beneficios, procedentes de reservas incluidas en los citados fondos propios, con anterioridad a la fecha de la reducción de capital, se minoran los FP a tener en cuenta.
- En el importe de las reservas legalmente indisponibles incluidas en dichos fondos propios que se hubieran generado con posterioridad a la adquisición de las acciones o participaciones.

El exceso sobre el citado límite minorará el valor de adquisición de las acciones o participaciones, hasta su anulación.

Para evitar supuestos de doble imposición, si en una reducción de capital se hubieran obtenido rendimientos de capital mobiliario como consecuencia del incremento de los fondos propios durante la tenencia de los títulos y posteriormente se obtienen dividendos o participaciones en beneficios de la misma entidad en relación con títulos de la misma entidad que hubieran permanecido en el patrimonio, su importe minorará el valor de adquisición de esos títulos con el límite del rendimiento de capital mobiliario computado cuando se efectuó la reducción de capital con devolución de aportaciones.

(Añadido al artículo 33.3 a) de la LIRPF).

#### *Extinción del régimen económico matrimonial de separación de bienes*

En la extinción del régimen económico matrimonial de separación de bienes, la anterior normativa solo establecía que no existe ganancia o pérdida patrimonial cuando por imposición legal o resolución judicial se produzcan adjudicaciones por causa distinta de la pensión compensatoria entre cónyuges.

En la nueva normativa se añade a la adjudicación de bienes, las

compensaciones dinerarias, y en este caso tampoco existirá ganancia o pérdida patrimonial.

Añadiéndose que las compensaciones dinerarias no darán derecho a reducir la base imponible del pagador ni constituirá renta para el preceptor.

(Modificación del artículo 33 d) de la LIRPF).

### ***Eliminación de los coeficientes de corrección monetaria***

Se elimina la aplicación de los coeficientes de actualización (que corrigen la depreciación monetaria actualizando el valor de adquisición) en la transmisión de inmuebles.

(Supresión del apartado 2 del artículo 35 de la LIRF).

### ***Transmisión de la licencia del taxi: porcentaje de reducción***

La reforma incorpora en la Ley, el anterior desarrollo reglamentario que se hacía sobre la reducción de la ganancia patrimonial para contribuyentes que en estimación objetiva ejerzan la actividad de transporte por autotaxis, viniendo la misma ocasionada como consecuencia de la transmisión de activos fijos intangibles.

Como novedad, se distinguirá entre la parte de la ganancia que se haya generado con anterioridad a 1 de enero de 2015, según número de días transcurridos entre la fecha de adquisición y 31 de diciembre de 2014, a la cual sí se le aplicará reducción, de la parte de la ganancia patrimonial generada con posterioridad a 1 de enero de 2015, que no se reducirá.

Se aplicarán los porcentajes que figuran en la tabla aprobada, en la cual aparecen ya fechas y porcentajes que tendrán en cuenta el tiempo transcurrido desde la fecha de adquisición hasta 31 de diciembre de 2014.

(Modificación Disposición adicional 7ª LIRPF, incorporación artículo 42 Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo).

### ***Valores en proceso de convertirse en negociados***

En consonancia con la modificación anterior, se suprime la regla en virtud de la cual cuando se transmitían derechos de suscripción de valores no negociados pero que estaban en proceso de convertirse en valores negociados, su transmisión no generaba ganancia de patrimonio sino que minoraba el valor de adquisición del título.

(Suprimido el apartado 4 del artículo 37 LIRPF. Entra en vigor a 1 de enero de 2017).

### ***Transmisiones a título oneroso de valores no admitidos a negociación***

En las transmisiones a título oneroso de valores no admitidos a

negociación, la nueva normativa sustituye la referencia al valor teórico por el valor del patrimonio neto que corresponda a los valores transmitidos.

(Modificación del artículo 37 1 b) LIRPF).

***Transmisión o reembolso a título oneroso de acciones o participaciones representativas del capital o patrimonio de las instituciones de inversión colectiva (IIC)***

Cuando no exista valor liquidativo se sustituye la referencia al valor teórico por la del valor del patrimonio neto que corresponda a las acciones o participaciones transmitidas.

Se sustituye la referencia a los sistemas organizados de negociación de valores autorizados conforme a lo previsto en el artículo 31.4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores por los sistemas multilaterales de negociación de valores previstos en el capítulo 1 del título X de la referida Ley.

Se amplía la regla de valoración de los valores admitidos a negociación que resulta aplicable a las transmisiones de participaciones en los fondos de inversión cotizados, a las acciones de SICAV índice cotizadas.

(Modificación del artículo 37 1 c)).

***Transmisiones por mayores de 65 años***

En la reforma se incluye un nuevo supuesto de exclusión de gravamen de las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión de elementos patrimoniales (no necesariamente inmuebles) por contribuyentes mayores de 65 años, siempre que el importe (total o parcial) obtenido por la transmisión se destine en el plazo de seis meses a constituir una renta vitalicia asegurada a su favor, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. La cantidad máxima total que a tal efecto podrá destinarse a constituir rentas vitalicias será de 240.000 euros.

Cuando el importe reinvertido sea inferior al total de lo percibido en la transmisión, únicamente se excluirá de tributación la parte proporcional de la ganancia patrimonial obtenida que corresponda a la cantidad reinvertida.

La anticipación, total o parcial, de los derechos económicos derivados de la renta vitalicia constituida, determinará el sometimiento a gravamen de la ganancia patrimonial correspondiente.

(Añadido en artículo 38.3 del IRPF).

***Ganancias patrimoniales por cambio de residencia***

Se establece un nuevo supuesto de tributación de las ganancias patrimoniales por las diferencias positivas entre el valor de mercado de las acciones o participaciones en cualquier tipo de entidad, incluidas instituciones de

inversión colectiva, y el valor de adquisición, cuando un contribuyente pierda su residencia fiscal en España.

Para la aplicación de este régimen es necesario que el contribuyente haya tenido la condición de residente en España en 10 de los últimos 15 períodos impositivos anteriores al último período que deba declararse por el IRPF. En el caso de trabajadores que hubieran optado por el régimen fiscal especial aplicable a trabajadores desplazados a territorio español, el plazo de diez ejercicios comenzará a computarse desde el primer período impositivo que no resulte de aplicación el régimen especial.

#### *Normas generales*

Se establecen límites para la aplicación de este régimen:

Limitado a participaciones cuyo valor de mercado en cada entidad exceda en su conjunto de 4.000.000 de euros.

O si no se cumple el límite anterior, si el porcentaje de participación en la entidad es superior al 25% y el valor de mercado de las participaciones en la entidad exceda de 1.000.000 de euros.

La valoración de las participaciones será:

Valores admitidos a negociación, el de su cotización.

Valores no admitidos a negociación, el mayor de los establecidos en el artículo 37 1 b) de la LIRPF.

Acciones o participaciones en instituciones de inversión colectiva, el valor liquidativo; y si no existiera este, el valor del patrimonio neto, conforme a lo previsto en el artículo 37 1 c) de la LIRPF.

Si el obligado tributario adquiriese de nuevo la condición de contribuyente sin haber transmitido la titularidad de las acciones o participaciones, podrá solicitar la rectificación de la autoliquidación al objeto de obtener la devolución de las cantidades ingresadas correspondientes a las ganancias patrimoniales.

En cuanto al abono de intereses de demora, se devengarán desde la fecha en que se hubiese realizado el ingreso hasta la fecha en que se ordene el pago de la devolución.

#### *Normas especiales para la aplicación de este régimen en función del destino del contribuyente*

##### a) Solicitud de aplazamiento de la deuda tributaria

Existe la posibilidad de solicitar el aplazamiento de la deuda tributaria para desplazamientos temporales, por motivos laborales, a un país o territorio que no

tenga la consideración de paraíso fiscal, o por cualquier otro motivo, siempre que en este caso el desplazamiento temporal se produzca a un país o territorio que tenga suscrito con España un convenio para evitar la doble imposición internacional, que contenga cláusula de intercambio de información. Previa solicitud del contribuyente, se aplazará el pago la deuda tributaria que corresponda a las ganancias patrimoniales, con aplicación de las normas generales de devengo de intereses y aportación de garantías. El aplazamiento será de 5 ejercicios. El contribuyente puede solicitar una ampliación del citado plazo de 5 ejercicios cuando se trate de desplazamientos por motivos laborales, si existen circunstancias que justifiquen un desplazamiento temporal más prolongado, sin que la ampliación pueda exceder de 5 ejercicios adicionales.

Si dentro del plazo de los 5 primeros ejercicios siguientes al último declarado por el IRPF (o bien, dentro de los 5 ejercicios adicionales) se adquiere de nuevo la condición de contribuyente sin haber transmitido la titularidad de las acciones o participaciones, la deuda tributaria más los intereses quedará extinguida.

#### b) Unión Europea o Espacio Económico Europeo

Cuando el cambio de residencia se produzca a otro Estado miembro de la Unión Europea, o del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria, se exceptúa del pago, pero se establece un sistema de seguimiento a través de una comunicación a la Administración tributaria del mantenimiento de las condiciones durante un periodo de 10 ejercicios.

La ganancia patrimonial únicamente deberá ser objeto de autoliquidación cuando en el plazo de los diez ejercicios siguientes al último que deba declararse por este impuesto se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que se transmitan inter vivos las acciones o participaciones.
2. Que el contribuyente pierda la condición de residente en un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.
3. Que se incumpla la obligación de comunicación a la Administración tributaria la opción por la aplicación de las especialidades, la ganancia patrimonial puesta de manifiesto, el Estado al que se traslade el domicilio, las posteriores variaciones y el mantenimiento de la titularidad de las acciones o participaciones.

#### c) Paraísos fiscales

También se aplicará este régimen de tributación de las ganancias patrimoniales cuando el cambio de residencia se produzca a un país o territorio considerado como paraíso fiscal, y el contribuyente no pierda su condición conforme al apartado 2 del artículo 8 de esta Ley, con determinadas

especialidades:

Las ganancias patrimoniales se imputarán al último período impositivo en el que el contribuyente tenga su residencia en territorio español.

Si se transmiten las acciones o participaciones, se tomará como valor de adquisición el valor de mercado que se hubiera tenido en cuenta para determinar la ganancia patrimonial en el momento de su imputación conforme a este régimen.

(Nuevo artículo 95 bis LIRPF).

***Disposición transitoria novena: coeficiente de abatimiento***

Se mantienen los coeficientes de abatimiento, si bien se limita su aplicación a las ganancias patrimoniales derivadas de la venta de bienes con un valor de transmisión máximo de 400.000 euros.

La nueva normativa establece una cuantía máxima del valor de transmisión de 400.000 euros para poder aplicar los coeficientes de abatimiento, pero este límite nuevo se aplica no al valor de transmisión de cada elemento patrimonial de forma individual, sino al conjunto de los valores de transmisión de todos los elementos patrimoniales a los que hayan resultado de aplicación los coeficientes de abatimiento desde el 1 de enero de 2015 hasta el momento de la imputación temporal de la ganancia patrimonial. Es decir, se trata de un límite conjunto, con independencia de que la venta de cada uno de ellos se produzca en distintos momentos.

En concreto, para la aplicación de este límite se calculará la suma de:

Valor de transmisión del elemento patrimonial.

El Valor de transmisión de todos los elementos patrimoniales cuyas ganancias hayan sido objeto de reducción, transmitidos desde el 1 de enero de 2015 hasta la fecha de transmisión del elemento patrimonial.

Cuando esta suma sea inferior a 400.000 euros:

La parte de la ganancia patrimonial generada con anterioridad a 20 de enero de 2006, se reducirá en el importe resultante de aplicar los coeficientes de abatimiento.

Cuando esta suma sea superior a 400.000 euros, pero el valor de transmisión de todos los elementos patrimoniales a los que se hayan aplicado coeficientes de abatimiento transmitidos desde el 1 de enero de 2015 hasta la fecha de transmisión del elemento patrimonial sea inferior a 400.000 euros:

La reducción se aplicará a la parte de ganancia patrimonial generada con anterioridad a 20 de enero de 2006 que proporcionalmente se corresponda con la parte del valor de transmisión del elemento patrimonial que sumado al valor de transmisión de todos los elementos patrimoniales a los que se hayan aplicado

coeficientes de abatimiento, transmitidos desde 1 de enero de 2015, no supere 400.000 euros.

Cuando el valor de transmisión de todos los elementos patrimoniales a los que se hayan aplicado coeficientes de abatimiento, transmitidos desde 1 de enero de 2015 hasta la fecha de transmisión del elemento patrimonial, sea superior a 400.000 euros:

No se practicará reducción alguna a la parte de la ganancia patrimonial generada con anterioridad a 20 de enero de 2006.

(Añadido en el apartado 1 1º letras b) c) d) y e) Disposición transitoria 9ª).

### ***Transmisión de derechos de suscripción de valores cotizados***

En la normativa anterior, el importe de la transmisión de derechos de suscripción procedentes de valores admitidos a negociación en mercados regulados de valores definidos en la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004, reducía el valor de adquisición de los títulos de los que procedían, solo si el importe obtenido en su transmisión llegaba a ser superior al valor de adquisición de los valores de los cuales procedían tales derechos, la diferencia se consideraba ganancia patrimonial.

En la nueva normativa, el importe obtenido por la transmisión de los derechos de suscripción procedentes de valores admitidos a negociación se califica como ganancia patrimonial sometida a retención para el transmitente en el período impositivo en que se produzca la transmisión, en lugar de la regla de minoración del coste, con lo que la ganancia patrimonial se producía en el momento de la transmisión de los valores. Se equipara de esta forma el tratamiento de valores cotizados con el tratamiento aplicable a los valores no admitidos a cotización en ningún mercado secundario, y se evita una regla de diferimiento fiscal de difícil control.

(Modificación del artículo 37.1.a) LIRPF, en vigor a 1 de enero de 2017).

Como consecuencia de la entrada en vigor el 1 de enero de 2017 de la modificación de la letra a) del apartado 1 del artículo 37, en norma transitoria se establece que cuando se transmitan acciones de las que se vendieron derechos de suscripción con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación, y en consecuencia no hayan tributado como ganancia patrimonial, su importe se minorará del coste de adquisición de las acciones de las que procedieran los derechos transmitidos (nueva Disposición transitoria 29ª, en vigor a 1 de enero de 2017).

La nueva obligación de retener recae en el depositario, intermediario o fedatario público. En las transmisiones de derechos de suscripción, estarán obligados a retener o ingresar a cuenta por este impuesto, la entidad depositaria y, en su defecto, el intermediario financiero o el fedatario público que haya



intervenido en la transmisión.

(Añadido al artículo 100.1, en vigor a 1 de enero de 2017).

#### **1.9.1.9. Clases de renta e integración y compensación de rentas**

##### ***Renta del ahorro***

En la normativa anterior, las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de transmisiones con período de generación igual o inferior al año integraban la base imponible general, y las que tenían período de generación superior al año integraban la base imponible del ahorro.

Con la nueva normativa ha desaparecido esta distinción, de forma que todas las ganancias o pérdidas patrimoniales derivadas de transmisiones, cualquiera que sea su período de generación, forman parte de la base imponible del ahorro.

(Modificación del artículo 46.b) LIRPF).

##### ***Integración y compensación de rentas en la base imponible general (BIG)***

El saldo negativo de la integración y compensación de ganancias y pérdidas patrimoniales en la base imponible general, se compensará con el saldo positivo de los rendimientos y las imputaciones de renta, obtenido en el mismo período impositivo, con el límite del 25 por ciento de dicho saldo positivo. En 2014 este límite era del 10 por ciento.

(Modificación del artículo 48 de la LIRPF).

##### ***Integración y compensación de rentas en la Base imponible del Ahorro (BIA)***

Con la normativa vigente en 2014, y sin perjuicio de la normativa referente a las operaciones de deuda subordinada y/o participaciones preferentes, la base imponible del ahorro estaba constituida por el saldo positivo de sumar los siguientes saldos:

1. Rendimientos de capital mobiliario que se integraban en la base imponible del ahorro, si los rendimientos obtenidos eran negativos, su importe solo compensaba rendimientos positivos por este mismo concepto en los cuatro ejercicios siguientes.
2. Ganancias y pérdidas patrimoniales que se integraban en la base imponible del ahorro. Si el saldo de la integración y compensación de este tipo de rendimientos fuera negativo, su importe solo se compensaba con los saldos positivos de los cuatro ejercicios siguientes.

Con la reforma, la integración y compensación en la base imponible del ahorro queda de la siguiente forma:

1. Los rendimientos de capital mobiliario que se integran entre sí en la base

imponible del ahorro. Si los rendimientos obtenidos son negativos, su importe se compensará con el saldo positivo de las ganancias y pérdidas patrimoniales que se declaren en el otro componente de la base imponible del ahorro, con el límite del 25 por ciento de dicho saldo positivo.

2. Ganancias y pérdidas patrimoniales que se integran en la base imponible del ahorro. Si el saldo de la integración y compensación de este tipo de rendimientos fuera negativo, su importe se podrá compensar con el saldo positivo del otro componente de la base imponible del ahorro, rendimientos de capital mobiliario, con el límite del 25 por ciento de dicho saldo positivo.
3. En ambos casos, si tras dichas compensaciones quedase saldo negativo, su importe se compensará en los cuatro años siguientes.

No obstante, durante los años 2015, 2016 y 2017 el porcentaje de compensación no será del 25%, sino del 10, 15 y 20% respectivamente.

(Modificación de la redacción del artículo 49 de la LIRPF).

#### **1.9.1.10. Reducciones en la base imponible**

##### ***Nuevo supuesto de disposición anticipada de derechos consolidados***

Se amplía con la reforma, para los planes de previsión asegurados, el derecho a la prestación anticipada de los derechos consolidados.

Además de los supuestos de enfermedad grave y desempleo de larga duración, también podrán ser objeto de disposición anticipada los derechos que correspondan a primas abonadas con al menos diez años de antigüedad.

Al estar regulados los planes de previsión asegurados en la propia Ley del Impuesto, se introduce en esta norma este nuevo supuesto de disposición anticipada que de forma paralela se introducirá en los demás sistemas de previsión social mediante la modificación de la normativa financiera.

(Modificación de la redacción del artículo 51.3.e de la LIRPF).

##### ***Primas seguros de dependencia***

En relación a las primas satisfechas a los seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o de gran dependencia, se modifica el límite del conjunto de reducciones practicadas por todas las personas que satisfagan primas a favor de un mismo contribuyente, incluidas las del propio contribuyente. En la anterior redacción de la Ley el límite máximo estaba fijado en 10.000 euros anuales, con la modificación de la Ley, el límite pasa a ser de 8.000 euros anuales.

(Modificación del artículo 51.5 de la LIRPF).

***Aportaciones a sistemas de previsión social del cónyuge***

Se modifica el límite máximo de reducción en las aportaciones a sistemas de previsión social de los que sea partícipe, mutualista o titular el cónyuge del contribuyente. Este límite pasa a ser de 2.500 euros anuales, en lugar de los 2.000 existentes en la anterior redacción de la Ley.

(Modificación del artículo 51.7 de la LIRPF).

***Límites de reducción por aportaciones a sistemas de previsión social***

Se modifica el límite máximo de reducción en las aportaciones a sistemas de previsión social.

Se aplicará como reducción la menor de las cantidades siguientes:

1. El 30 por ciento de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio. Se elimina el aumento de este límite para contribuyentes mayores de 50 años, que lo fijaba en el 50 por ciento.
2. 8.000 euros anuales para todos los contribuyentes. Se modifica el límite fijado anteriormente en 10.000 euros, o de 12.500 para mayores de 50 años.

Además, se mantienen los 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechos por la empresa.

(Modificación del Artículo 52 de la LIRPF).

***Reducción por cuotas y aportaciones a partidos políticos***

Las cuotas de afiliación y las aportaciones a Partidos Políticos, que podían ser objeto de reducción en la base imponible con un límite de 600 euros anuales, queda suprimida. En su lugar se crea una deducción del 20 por ciento sobre cuotas de afiliación a Partidos Políticos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones de Electores, mediante el artículo 68.3 c) LIRPF.

(Se suprime el artículo 61 bis de la LIRPF).

**1.9.1.11. Mínimo personal y familiar*****Mínimo del contribuyente***

Se eleva el mínimo del contribuyente, pasando desde 5.151 euros a 5.550 euros.

También se elevan las cantidades en referencia a la edad del contribuyente. Cuando el contribuyente tenga una edad superior a 65 años, el importe del mínimo se aumentará en 1.150 euros anuales, pasando de 6.069 euros a 6.700 euros con la reforma.

Cuando el contribuyente tenga una edad superior a 75 años, el importe del mínimo se elevará adicionalmente en 1.400 euros anuales, pasando de 7.191 a 8.100 euros con la reforma.

(Modificación del artículo 57 de la LIRPF).

### ***Mínimo por descendientes***

Se elevan significativamente los mínimos aplicables por descendientes, sobre todo en lo referente a los dos primeros descendientes; por el tercero, cuarto y siguientes el aumento es menor, ya que a partir del tercero se aplica al contribuyente con rendimientos de trabajo o de actividades económicas, la nueva deducción con efecto de impuesto negativo, por familia numerosa, establecida en el artículo 81 bis de la Ley.

Cuantías aplicables:

DESCENDIENTE	2014	REFORMA
POR EL PRIMERO	1.836 EUROS	2.400 EUROS
POR EL SEGUNDO	2.040 EUROS	2.700 EUROS
POR EL TERCERO	3.672 EUROS	4.000 EUROS
POR EL CUARTO Y SIGUIENTES	4.182 EUROS	4.500 EUROS

Cuando el descendiente sea menor de tres años, la cuantía se incrementará en 2.800 euros anuales. (Antes de la reforma, la cuantía era de 2.244 euros).

Se mantiene como requisito la convivencia para aplicar el mínimo por descendientes. Como novedad se recoge de forma expresa por la Ley que a estos efectos se asimila a la convivencia la dependencia económica, salvo que existan anualidades por alimentos a favor de dichos hijos.

(Modificación del artículo 58 LIRPF).

### ***Mínimo por ascendientes***

Se elevan las cuantías de los mínimos por ascendientes.

- Si el ascendiente es mayor de 65 años, o con discapacidad cualquiera que sea su edad, el mínimo será de 1.150 euros anuales (918 euros antes de la reforma).
- Si el ascendiente es mayor de 75 años, el mínimo aplicable será de 1.400 euros adicionales, esto es, 2.550 euros anuales (2.040 antes de la reforma).

(Modificación del artículo 59 LIRPF).

***Mínimo por discapacidad***

Se elevan las cuantías de los mínimos por discapacidad.

Mínimo por discapacidad del contribuyente:

	Hasta 2014			Reforma 2015		
Grado discapacidad	Discapacidad	Gastos asistencia	TOTAL	Discapacidad	Gastos asistencia	TOTAL
Igual al 33% o superior hasta el 65%	2.316		2.316	3.000		3.000
Igual al 33% o superior hasta el 65%, acredite ayuda 3ª personas	2.316	2.316	4.632	3.000	3.000	6.000
Igual o superior al 65%	7.038	2.316	9.354	9.000	3.000	12.000

Mínimo por discapacidad de ascendientes y descendientes:

	Hasta 2014			Reforma 2015		
Grado discapacidad	Discapacidad por cada ascendiente/descendiente	Gastos asistencia	TOTAL	Discapacidad por cada ascendiente/descendiente	Gastos asistencia	TOTAL
Igual al 33% o superior hasta el 65%	2.316		2.316	3.000		3.000
Igual al 33% o superior hasta el 65%, acredite ayuda 3ª personas	2.316	2.316	4.632	3.000	3.000	6.000
Igual o superior al 65%	7.038	2.316	9.354	9.000	3.000	12.000

(Modificación artículo 60 LIRPF).

***Normas comunes para la aplicación del mínimo por contribuyente y por descendientes, ascendientes y discapacidad***

Se eleva la cuantía del mínimo por descendientes en caso de fallecimiento, dicha cuantía pasa de 1.836 euros a 2.400 euros anuales.

En el caso de ascendientes fallecidos durante el ejercicio, se aplicará la cantidad de 1.150 euros, cuando antes de la reforma no se aplicaba nada; para ello será necesario que el ascendiente haya convivido con el contribuyente, al menos, la mitad del período transcurrido entre el inicio del período impositivo y la fecha de fallecimiento.

(Modificación del artículo 61 LIRPF).

**1.9.1.12. Tipos y escalas de gravamen*****Escala general del impuesto antes de la reforma de la Ley 26/2015***

Se modifica la escala general del impuesto en dos fases sucesivas, una para el 2015 y otra a partir del ejercicio 2016, aplicables a la base imponible general. Se reducen los tramos.

Inicialmente se previó hacerlo en dos fases sucesivas, una para el 2015 y otra a partir del ejercicio 2016, pero tras la modificación realizada por el Real Decreto-ley 9/2015, las escalas de 2015 y 2016 han quedado casi idénticas.

Escala aplicada antes de la reforma:

Base liquidable	Tipo Estatal aplicable Euros	Tipo Estatal complementario * Hasta euros	Tipo autonómico **aplicable	Tipo Total
Euros	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Hasta 17.707,20	12	0,75	12	24,75
Los siguientes 15.300,00	14	2,00	14	30
Los siguientes 20.400,00	18,50	3,00	18,50	40
Los siguientes 66.593,00	21,50	4,00	21,50	47
Los siguientes 55.000,00	22,50	5,00	21,50	49
Los siguientes 125.000,00	23,50	6,00	21,50	51
En adelante (a partir de 300.000,00)	23,50	7,00	21,50	52

(\*) Gravamen complementario a la cuota íntegra estatal. Incluye los porcentajes en que la cuota íntegra estatal se incrementó para los ejercicios 2012, 2013 y 2014. Esta escala contenía un tramo más que la general estatal.

(\*\*) Téngase en cuenta que en la columna de “tipo autonómico” figuran los tipos aplicables a los contribuyentes por IRPF que no residen en España (artículo 65), cuya escala solo contenía cuatro tramos, por eso a partir del 4º el tipo de gravamen es el mismo. Los contribuyentes que residen en España deberán sustituirlos por la escala que haya aprobado la Comunidad Autónoma en que tengan su domicilio fiscal (art 74.1.1º).

En la nueva escala se acortan los primeros escalones de las tarifas, ya que lo que se pretende es que se beneficien especialmente las rentas más bajas. El *primer marginal*, pasa de la cantidad de 24,75 % al 20% a partir de 2015.

El *marginal más alto*, que estaba en el 52 % para los ejercicios 2011 a 2014, pasa al 47% en el ejercicio 2015.

### ***Escala general a aplicar en el ejercicio 2015***

Los contribuyentes por IRPF aplicarán dos escalas, la estatal y la autonómica.

Escala \* a aplicar a la base liquidable general para determinar la cuota íntegra estatal (artículo 63.1.1º) y escala autonómica:

Base liquidable	Tipo Estatal aplicable	Tipo autonómico *aplicable	Tipo Total
Euros	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Hasta 12.450,00	9,50	10,00	19,50
Los siguientes 7.750,00	12,00	12,50	24,50
Los siguientes <b>13.800,00</b>	15,00	15,50	30,50
Los siguientes <b>26.000,00</b>	18,50	19,50	38,50
En adelante (a partir de 60.000 euros)	22,50	23,50	46,00

(\*) Téngase en cuenta que en la columna de “tipo autonómico” figuran los tipos aplicables a los contribuyentes por IRPF que no residen en España (artículo 65). Los contribuyentes que residen en España deberán sustituirlos por la escala que haya aprobado la Comunidad Autónoma en que tengan su domicilio fiscal (art 74.1.1º). Los cinco tramos de la base liquidable considerados son: 0-12.450 euros; 12.450-20.200 euros; 20.200-34.000 euros; 34.000-60.000 euros; y 60.000 euros en adelante.

(Modificado por Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio).

### ***Escala general a aplicar a partir del ejercicio 2016***

Los contribuyentes aplicarán dos escalas, la estatal y la autonómica:

Escala \* a aplicar a la base liquidable general para determinar la cuota íntegra estatal (artículo 63.1.1º) y escala autonómica:

Base liquidable	Tipo Estatal aplicable	Tipo autonómico *aplicable	Tipo Total
Euros	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Hasta 12.450,00	9,50	9,50	19,00
Los siguientes 7.750,00	12,00	12,00	24,00
Los siguientes 15.000,00	15,00	15,00	30,00
Los siguientes 24.800,00	18,50	18,50	37,00
En adelante (a partir de 60.000 euros)	22,50	22,50	45,00

(\*) Téngase en cuenta que en la columna de “tipo autonómico” figuran los tipos aplicables a los contribuyentes por IRPF que no residen en España (artículo 65). Los contribuyentes que residen en España deberán sustituirlos por la escala que haya aprobado la Comunidad Autónoma en que tengan su domicilio fiscal (art 74.1.1º).

(Modificación del artículo 63 de la LIRPF).

### ***Especialidades aplicables en los supuestos de anualidades por alimentos a favor de los hijos***

Modifica la redacción del artículo, indicando que los contribuyentes que



satisfagan anualidades por alimentos a sus hijos por decisión judicial aplicarán la escala general de gravamen separadamente a las anualidades por alimentos del resto de la base liquidable general, siempre y cuando no tengan derecho al mínimo por descendientes de esos hijos.

La cuantía total resultante se minorará en el importe de aplicar la misma escala a la parte de la base liquidable general correspondiente al mínimo personal y familiar, incrementado en 1.980 euros anuales, la cuantía que se aplicaba antes de la reforma era de 1.600 euros, sin que pueda resultar negativa como consecuencia de tal minoración.

(Modificación artículos 64 y 75 LIRPF).

### ***Tipo de gravamen del ahorro antes de la reforma de la Ley 26/2015***

Se modifica la escala del impuesto en dos fases sucesivas, una para el 2015 y otra a partir del ejercicio 2016, aplicables a la base imponible del ahorro.

Escalas aplicadas antes de la reforma:

Base liquidable	Tipo Estatal aplicable	Tipo Estatal complementario *	Tipo autonómico *aplicable	Tipo Total
Euros	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Hasta 6.000,00	9,50	2	9,50	21
Los siguientes 18.000,00	10,50	4	10,50	25
En adelante (a partir de 24.000 euros)	10,50	6	10,50	27

(\*) Gravamen complementario a la cuota íntegra estatal. Incluye los porcentajes en que la cuota íntegra estatal se incrementó para los ejercicios 2012, 2013 y 2014. Esta escala contenía un tramo más que la del ahorro estatal.

### ***Escala del ahorro a aplicar en el ejercicio 2015***

Los contribuyentes por IRPF residentes en España aplicarán los siguientes tipos de gravamen: los correspondientes a la cuota íntegra estatal (art 66.1) y a la cuota autonómica (artículo 76).

Base liquidable	Tipo Estatal aplicable	Tipo autonómico *aplicable	Tipo Total
Euros	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Hasta 6.000,00	9,50	10,00	19,50
Los siguientes 44.000,00	10,50	11,00	21,50
En adelante (a partir de 50.000 euros)	11,50	12,00	23,50

(\*) Los contribuyentes por IRPF con residencia habitual en el extranjero aplicarán los tipos de gravamen que figuran en la columna “tipo total” para calcular la cuota íntegra del ahorro.

(Modificado por Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio; los tipos estatales

coinciden con que se aplicarán a partir de 2016. Los autonómicos son superiores en medio punto. También cambia el contenido de la Disposición adicional 31ª 1 c) y d)).

### ***Escala del ahorro a aplicar a partir del ejercicio 2016***

Los contribuyentes por IRPF residentes en España aplicarán los siguientes tipos de gravamen: los correspondientes a la cuota íntegra estatal (artículo 66.1) y a la cuota autonómica (artículo 76).

Base liquidable	Tipo Estatal aplicable	Tipo autonómico aplicable	Tipo Total
Euros	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Hasta 6.000,00	9,50	9,50	19,00
Los siguientes 44.000,00	10,50	10,50	21,00
En adelante (a partir de 50.000 euros)	11,50	11,50	23,00

(\*) Los contribuyentes por IRPF con residencia habitual en el extranjero aplicarán los tipos de gravamen que figuran en la columna “tipo total” para calcular la cuota íntegra del ahorro (artículo 66.2).

(Modificación de los artículos 66 y 76 de la LIRPF).

### **1.9.1.13. Cuotas del impuesto**

#### ***Cuota líquida estatal***

Se redefine la cuota líquida estatal en función de la supresión de las deducciones por inversión en vivienda habitual y por cuenta Ahorro-Empresa, sin perjuicio de los regímenes transitorios. De esta forma, la cuota líquida estatal será el resultado de disminuir la cuota íntegra estatal en la suma de las siguientes deducciones:

1. Deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación.
2. El 50 por ciento del importe total de la deducciones en actividades económicas, por donativos, por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla y por actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio histórico español, y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados Patrimonio Mundial.

(Modificación del artículo 67 de la LIRPF).

#### ***Cuota líquida autonómica***

La cuota líquida autonómica será el resultado de disminuir la cuota íntegra estatal en la suma de las siguientes deducciones:

1. El 50 por ciento del importe total de la deducciones en actividades económicas, por donativos, por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla y por

actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio histórico español, y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados Patrimonio Mundial.

2. El importe de las deducciones autonómicas.

(Modificación del artículo 77 de la LIRPF).

***Cuota diferencial***

Se modifica el cálculo de la cuota diferencial, al haberse suprimido la deducción por obtención de rendimientos de trabajo o de actividades económicas (400 euros).

(Modificación del artículo 79 de la LIRPF).

**1.9.1.14. Deducciones**

***Inversión en empresas de nueva o reciente creación***

Se mantiene la deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación, y también la incompatibilidad con la derogada deducción por cuentas Ahorro-Empresa, esto es, no formará parte de la base de la deducción, el importe de las acciones o participaciones adquiridas con el saldo de cuentas Ahorro-Empresa en la medida en que dicho saldo hubiera sido objeto de deducción.

(Modificación artículo 68.1 y Disposición Transitoria 28 LIRPF).

***Cuenta Ahorro-Empresa***

Se suprime la deducción por cuenta Ahorro-Empresa.

(Modificación artículos 68.6, 70, 96.4 y 105.2 f) de la LIRPF).

***Deducciones en actividades económicas***

Como novedad, adicionalmente a los incentivos y estímulos a la inversión empresarial establecidos en la normativa del Impuesto sobre Sociedades, las personas físicas cuyas actividades cumplan los requisitos para ser consideradas de empresas de reducida dimensión, podrán aplicar una nueva deducción por inversión del beneficio empresarial en la adquisición de determinados bienes del inmovilizado material o inversiones inmobiliarias, afectos a actividades económicas desarrolladas por el contribuyente.

La nueva deducción cuenta para su aplicación, con requisitos de cuantía de la inversión, plazo, porcentajes sobre rendimientos reinvertidos, límites sobre cuotas y permanencia de funcionamiento del bien en el patrimonio del contribuyente. Además, esta deducción es incompatible con:

- La aplicación de la libertad de amortización
- Con la deducción por inversiones del artículo 94 de la Ley 20/1991, de

## Canarias

- y con la Reserva para inversiones en Canarias de la Ley 19/1994.

(Modificación del artículo 68.2 b).

***Deducción Partidos políticos, Coaliciones o Agrupaciones de Electores***

Se establece una nueva deducción del 20 por ciento de las cuotas de afiliación y las aportaciones a Partidos Políticos, Federaciones, Coaliciones o Agrupaciones de Electores. La base máxima de esta deducción será de 600 euros anuales. Sustituye el anterior modelo de reducción en base imponible.

(Nueva redacción artículo 68.3 b) LIRPF).

***Deducción por rentas obtenidas en Ceuta o Melilla***

Se redefinen acorde al Impuesto sobre Sociedades las rentas procedentes de sociedades que operen efectiva y materialmente en Ceuta o Melilla.

(Modificación artículo 68.4 LIRPF).

***Deducción por alquiler de la vivienda habitual***

Se suprime la deducción por alquiler de la vivienda habitual, aunque de forma transitoria se mantiene para algunos arrendatarios. Para ello, resultará necesario que el contribuyente hubiera tenido derecho a la deducción por alquiler de la vivienda habitual en relación con las cantidades satisfechas por dicho concepto, en un período impositivo devengado con anterioridad a 1 de enero de 2015. Debiendo además mantener en vigor el contrato de arrendamiento y seguir cumpliendo los requisitos de rentas máximas.

(Suprimido el artículo 68.7 y nueva Disposición transitoria 15ª LIRPF).

***Compensación fiscal por capital mobiliario***

Se deroga el régimen de compensaciones fiscales por la obtención de rendimientos de capital mobiliario derivados de contratos de seguros de vida o invalidez o de depósitos, contratados con anterioridad a 20 de enero de 2006.

(Suprimida la disposición Transitoria Decimotercera).

***Deducción por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas***

Se suprime la deducción establecida para aquellos contribuyentes con rendimientos del trabajo o de actividades económicas.

(Se suprime el artículo 80.bis LIRPF).

#### **1.9.1.15. Nuevos impuestos negativos por familia numerosa, por ascendiente con dos hijos o personas con discapacidad a cargo**

##### ***Deducciones por familia numerosa, por ascendiente con dos hijos o por personas con discapacidad a cargo***

Se crean nuevos impuestos negativos a favor de contribuyentes que realicen una actividad económica por cuenta propia o ajena integrados en una familia numerosa, o con ascendientes o descendientes discapacitados a cargo del contribuyente. El límite por cada una de las deducciones serán sus cotizaciones sociales.

Podrán minorar la cuota diferencial del impuesto en las deducciones que se describen más adelante los contribuyentes que:

- Realicen una actividad económica por cuenta propia o ajena por la que estén dados de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad social o mutualidad, o
- Que perciban prestaciones contributivas y asistenciales del sistema de protección del desempleo, pensiones de la Seguridad Social o Clases Pasivas y prestaciones análogas a las anteriores percibidas por profesionales de mutualidades de previsión social que actúen como alternativas al régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos de la Seguridad Social. Además estos contribuyentes no tendrán como límite de su deducción el importe de sus cotizaciones sociales.

Podrán minorar la cuota diferencial del impuesto en las siguientes deducciones:

1. Descendientes con discapacidad con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes, hasta 1.200 euros anuales por cada uno.
2. Ascendientes con discapacidad con derecho a la aplicación del mínimo por ascendientes, hasta 1.200 euros anuales cada uno.
3. Familia numerosa de categoría general, hasta 1.200 euros anuales si se forma parte de ella.
4. Familia numerosa de categoría especial, hasta 2.400 euros anuales, si se forma parte de ella.
5. Familia monoparental con dos hijos con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes (siempre que los hijos no tengan derecho a percibir anualidades por alimentos): 1.200 euros anuales.
6. Hasta 1.200 euros por ser un ascendiente separado legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por

alimentos y por los que tenga derecho a la totalidad del mínimo por descendientes.

(Incorporación del artículo 81 bis, suprimido desde el 1 de enero de 2011, de la LIRPF; Real Decreto-ley 1/2015,<sup>56</sup> de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social).

#### **1.9.1.16. Regímenes especiales**

##### ***Imputaciones de rentas inmobiliarias***

Como novedad, el tipo del 1,1% se aplicará únicamente para valores catastrales revisados en los diez períodos impositivos anteriores al momento en que se va a imputar la renta, desapareciendo la referencia a 1994 (en otro caso, el porcentaje de imputación será el 2%).

(Modificación del artículo 85.1 y 2 de la LIRPF).

##### ***Imputación de rentas en el régimen de transparencia fiscal internacional***

Cuenta con una nueva definición de este sistema acorde a la reforma de esta figura en el Impuesto sobre Sociedades. Se refuerzan los requisitos para su aplicación, y se potencia el ámbito de aplicación subjetivo, el tipo y cuantía de rendimientos que se imputan.

Los contribuyentes imputarán la renta total obtenida por la entidad no residente en territorio español cuando ésta no disponga de la correspondiente organización de medios materiales y personales para realización de su actividad, salvo que acredite que los medios pertenecen a un Grupo empresarial. Para la no imputación de renta, en el supuesto de entidades que formen parte del mismo Grupo de sociedades, los porcentajes de participación y la existencia de una dirección y gestión de la participación se determinarán teniendo en cuenta a todas las que formen parte del mismo. A estos efectos, se entenderá que el grupo de sociedades a que se refiere el artículo 42 del Código de Comercio incluye las entidades multigrupo y asociadas en los términos de la legislación mercantil.

Para entidades de Estados miembros de la Unión Europea, las rentas no se imputarán en la medida en que se acredite que su constitución y operativa responde a motivos económicos válidos y que realiza actividades económicas, o se trate de una institución de inversión colectiva armonizada no constituida en paraíso fiscal.

(Modificación del artículo 91 LIRPF).

<sup>56</sup> REAL DECRETO-LEY 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Publicado en BOE nº 51, de 28 de febrero de 2015, p. 19058-19101. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/02/28/pdfs/BOE-A-2015-2109.pdf>

### ***Régimen fiscal especial aplicable a los trabajadores desplazados a territorio español***

Se añade entre las personas físicas que pueden aplicarlo, aquellos que adquieran su residencia fiscal en España como consecuencia de su desplazamiento a territorio español por motivo de la adquisición de la condición de administradores sociales de entidades no participadas o no vinculadas según el Impuesto sobre Sociedades. Siempre que no obtenga rentas que se calificarían como obtenidas mediante un establecimiento permanente situado en territorio español.

El nuevo régimen de impatriados:

- Quedan gravados todos los rendimientos del trabajo obtenidos por el contribuyente durante la aplicación del régimen especial, los cuales se entienden obtenidos en territorio español.
- No exige que los trabajos se realicen en España.
- Se exceptúa de su aplicación a los deportistas profesionales.
- A la base liquidable, salvo la parte de la misma correspondiente a las rentas a que se refiere el artículo 25.1.f) del IRNR, se aplicará:

Base liquidable – Euros	Tipo aplicable – Porcentaje
Hasta 600.000 de euros	24
Desde 600.000,01 euros en adelante	45

- A la parte de la base liquidable correspondiente a las rentas a que se refiere el artículo 25.1.f) del IRNR, se aplicará:

Parte la base liquidable – Hasta euros	Cuota íntegra – Euros	Resto base liquidable – Hasta euros	Tipo aplicable – Porcentaje
0	0	6.000	19
6.000,00	1.140	44.000	21
50.000,00	10.380	En adelante	23

- Se contempla un régimen transitorio de adaptación para desplazados antes de 1 de enero de 2015, que podrán optar por la reforma y aplicar el nuevo contenido del artículo y de la correspondiente disposición transitoria. La opción deberá realizarse en la declaración del Impuesto correspondiente al ejercicio 2015 y se mantendrá hasta la finalización de la aplicación del régimen especial.



(Modificación del artículo 93 y nueva Disposición adicional 31ª (Escala y tipos de retención aplicables en 2015) y Disposición transitoria 17ª LIRPF).

#### **1.9.1.17. Gestión del impuesto**

##### ***Obligación de declarar***

Se modifica el límite en la obligación de declarar para los contribuyentes que perciban rendimientos de trabajo de dos o más pagadores, anualidades por alimentos o pensiones compensatorias, rendimientos del trabajo de un pagador no obligado a retener o sometidos a tipo fijo de retención, que pasa de 11.200 euros anuales a 12.000 euros.

Se elimina la referencia de obligados a declarar en todo caso a los contribuyentes que tengan derecho a la deducción por cuenta Ahorro-Empresa, si ejercitaran tal derecho, ya que esta deducción se suprime con la reforma.

(Modificación artículo 96 de la LIRPF).

##### ***Obligaciones formales de los contribuyentes***

Se amplía la información que deben suministrar los contribuyentes que sean titulares de un patrimonio protegido, a incluir en las disposiciones realizadas durante el ejercicio, el gasto de dinero y el consumo de bienes fungibles.

(Modificación del artículo 104 de la LIRPF).

#### **1.9.1.18. Pagos a cuenta**

##### ***Rendimientos de trabajo***

Relaciones laborales en general, pensiones, prestaciones por desempleo:

El tipo aplicable será variable según el procedimiento previsto en el artículo 101.1 de la LIRPF.

Se añade una escala para determinar los tipos de retención en el ejercicio 2015 hasta el 11 de julio, otra a partir del 12 de julio incluida por el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, y otra a partir de 2016.

Escala aplicable a retribuciones satisfechas entre el 1 de enero y el 11 de julio de 2015 (o el 31 de julio si optara por esta fecha el pagador) es la inicialmente prevista:

Base para calcular el tipo de retención	Cuota de retención	Resto base para calcular el tipo de retención	Tipo aplicable
Hasta euros	Euros	Hasta euros	Porcentaje
0,00	0,00	12.450,00	20,00
12.450,00	2.490,00	7.750,00	25,00
20.200,20	4.427,50	13.800,00	31,00
34.000,00	8.705,50	26.000,00	39,00
60.000,00	18.845,50	En adelante	47,00

El tipo de retención calculado con la anterior escala se regularizará en los primeros rendimientos del trabajo que se satisfagan a partir del 12 de julio (o del 1 de agosto si optara por esta fecha el pagador) de acuerdo con la siguiente escala:

Base para calcular el tipo de retención	Cuota de retención	Resto base para calcular el tipo de retención	Tipo aplicable
Hasta euros	Euros	Hasta euros	Porcentaje
0,00	0,00	12.450,00	19,50
12.450,00	2.427,75	7.750,00	24,50
20.200,20	4.326,50	13.800,00	30,50
34.000,00	8.535,50	26.000,00	38,00
60.000,00	18.415,50	En adelante	46,00

Escala a aplicar a partir del ejercicio 2016:

Base para calcular el tipo de retención	Cuota de retención	Resto base para calcular el tipo de retención	Tipo aplicable
Hasta euros	Euros	Hasta euros	Porcentaje
0,00	0,00	12.450,00	19,00
12.450,00	2.365,50	7.750,00	24,00
20.200,20	4.225,50	15.000,00	30,00
35.200,00	8.725,50	24.800,00	37,00
60.000,00	17.901,50	En adelante	45,00

(Se modifica el contenido de la Disposición adicional 31<sup>a</sup>.2 y del artículo 101.1 de la LIRPF).

Administradores o miembros de Consejos de Administración (artículo 101.2 LIRPF y 80.1.3º RIRPF), el tipo de retención para el ejercicio 2015 será del 37 por ciento. El tipo de retención a partir del ejercicio 2016 será del 35 por ciento.

No obstante, cuando los rendimientos procedan de entidades con un importe neto de la cifra de negocios inferior a 100.000 euros, el porcentaje de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015, y del 19 por ciento a partir de 2016.

Premios literarios, artísticos o científicos no exentos (notoria irregularidad del artículo 11.1 g RIRPF), el tipo de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015, y del 19 por ciento a partir de 2016.

Rendimientos del trabajo derivados de impartir cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares, o derivados de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas, siempre que se ceda el derecho a la explotación (artículo 80.1.4º RIRPF y 101.3 LIRPF), se mantiene para el ejercicio 2015 el tipo de retención del 19 por ciento hasta el 11 de julio de 2015, y se rebaja al 15 por ciento desde 12 de julio en adelante, también a partir de 2016.

Atrasos (artículo 101.1 LIRPF), desde 2015 el tipo de retención será del 15 por ciento.

Régimen fiscal especial aplicable a trabajadores desplazados a territorio español (artículo 93.2.f LIRPF), hasta 600.000 euros y desde 2015 el tipo de retención será del 24 por ciento. Desde 600.000,01 euros en adelante (retribuciones satisfechas por un mismo pagador) para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 47 por ciento, y a partir del ejercicio 2016 será del 45 por ciento.

### ***Actividades profesionales***

Con carácter general, para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 19 por ciento hasta el 11 de julio, y a partir del 12 de julio será del 15 por ciento, y también a partir de 2016.

No obstante, para determinadas actividades (recaudadores municipales, mediadores de seguros...), así como para los profesionales de nuevo inicio (en el año de inicio y en los dos siguientes), el tipo de retención desde 2015 será del 9 por ciento hasta el 11 de julio, y a partir del 12 de julio será del 7 por ciento, y también a partir de 2016.

En el nuevo caso previsto en el artículo 101.5 de la Ley del IRPF, es decir, si los rendimientos íntegros de actividades profesionales del ejercicio anterior  $< 15.000 \text{ €}$  y, además, tal importe  $> 0,75 \times [(\text{Rendimientos íntegros totales de actividades económicas} + \text{Rendimientos íntegros del trabajo}) \text{ del ejercicio anterior}]$ , desde 2015 el tipo será del 15 por ciento hasta el 11 de julio, y se suprime a partir del 12 de julio.

### ***Otras actividades económicas***

Actividades agrícolas y ganaderas en general (artículo 95.4 RIRPF): desde 2015 el tipo será del 2 por ciento.

Actividades de engorde de porcino y avicultura (artículo 95.4 RIRPF): desde 2015 el tipo será del 1 por ciento.

Actividades forestales (artículo 95.5 RIRPF): desde 2015 el tipo será del 2 por ciento.

Actividades empresariales en Estimación Objetiva (artículo 95.6 RIRPF): desde 2015 el tipo será del 1 por ciento.

Rendimientos del artículo 75.2.b: Cesión derecho de imagen (artículo 101.1 RIRPF), desde 2015 el tipo será del 24 por ciento.

Rendimientos del artículo 75.2.b: Resto de conceptos (artículo 101.2 RIRPF), para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 20 por ciento y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

### ***Imputación de rentas por cesión de derechos de imagen***

Previsto en el artículo 92.8 y Disposición adicional 31<sup>a</sup>.2 LIRPF, y artículo 107 RIRPF. Para el ejercicio 2015, el tipo de retención será del 20 por ciento; y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

### ***Ganancias patrimoniales***

Premios de juegos, concursos, rifas... sujetos a retención, distintos de los sujetos al Gravamen Especial de Loterías y Apuestas (101.7 LIRPF): para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015, y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

Aprovechamientos forestales en montes públicos (101.6 LIRPF y 99.2 RIRPF): para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015, y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

### ***Otras ganancias patrimoniales***

Transmisión de derechos de suscripción (artículo 101.6 LIRPF): A partir del 1 de enero de 2017, el tipo de retención será del 19 por ciento.

Transmisión de acciones y participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva (Fondos de Inversión) (artículo 101.6 LIRPF): para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015, y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

***Rendimientos de capital mobiliario***

Derivados de la participación en fondos propios de entidades (artículo 25.1 y 101.4 LIRPF; y 90 RIRPF).

Cesión a terceros de capitales propios (cuentas corrientes, depósitos financieros, etc., artículo 25.2 LIRPF).

Operaciones de capitalización, seguros de vida o invalidez e imposición de capitales.

Propiedad intelectual, industrial, prestación de asistencia técnica (artículo 101.9 LIRPF).

Arrendamiento y subarrendamiento de bienes muebles, negocios o minas (artículo 101.9 LIRPF).

En todos los casos anteriores, para el ejercicio 2015, el tipo de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, y del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015; y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

Rendimientos derivados de la cesión del derecho de explotación de derechos de imagen (artículo 101.10 LIRPF) siempre que no sean en el desarrollo de una actividad económica, desde 2015 el tipo será del 24 por ciento.

***Rendimientos de capital inmobiliario***

Arrendamiento o subarrendamiento de bienes inmuebles urbanos (artículo 101.8 LIRPF; y 100 RIRPF): para el ejercicio 2015 el tipo de retención será del 20 por ciento desde 1 de enero a 11 de julio de 2015, del 19,5 por ciento desde 12 de julio a 31 de diciembre de 2015, y a partir del ejercicio 2016, será del 19 por ciento.

**1.9.2. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES<sup>57</sup>**

La Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica, entre otros, el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no residentes, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2004,<sup>58</sup> de 5 de marzo, establece las

<sup>57</sup> FUENTE: GARRIGUES. Comentario Fiscal 6-2014, *Reforma Fiscal: Novedades en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, 6 de noviembre de 2014, p. 40-44. Reseña cuasilateral.

Enlace web: [http://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/comentario-fiscal-6-2014](http://www.garrigues.com/es_ES/noticia/comentario-fiscal-6-2014)

<sup>58</sup> Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes. Publicado en BOE nº 62, de 12 de marzo de 2004, p. 11176-11192. Enlace web: <http://boe.es/boe/dias/2004/03/12/pdfs/A11176-11192.pdf>

siguientes modificaciones tributarias en el Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR), con efectos desde el 1 de enero de 2015:

#### **1.9.2.1. Exenciones**

***Exención de las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de acciones, participaciones u otros derechos en una entidad, obtenidas por residentes en la Unión Europea, o por establecimientos permanentes de dichos residentes situados en otro Estado miembro de la Unión Europea.***

Con antelación a la reforma, la exención no resultaba aplicable cuando el activo de la entidad en cuestión consistiera principalmente, directa o indirectamente, en bienes inmuebles situados en territorio español (i); y cuando el contribuyente, persona física o jurídica, hubiera participado, directa o indirectamente, en al menos el 25 por 100 del capital o patrimonio de dicha entidad, en algún momento, durante el período de 12 meses precedente a la transmisión (ii).

Pero con el cambio normativo se mantiene la excepción (i) anterior, pero respecto a la (ii), la limita exclusivamente a personas físicas.

Se incorpora una tercera restricción para el caso de que la transmisión no cumpla los requisitos para aplicar la exención para evitar la doble imposición (nacional e internacional) prevista en la normativa del Impuesto sobre Sociedades.

***Exención de las distribuciones de dividendos a sociedades matrices residentes en la Unión Europea o en los Estados integrantes del Espacio Económico Europeo***

Se modifica la definición de sociedad matriz para evitar supuestos de discriminación a residentes en la Unión Europea o en el Espacio Económico Europeo. En concreto, se considera sociedad matriz a aquella que tenga en su sociedad filial un valor de adquisición de la participación superior a 20 millones de euros. Asimismo, se prevé que el plazo de un año de posesión de la participación podrá computarse teniendo en cuenta el período en que la participación haya sido poseída ininterrumpidamente por otras entidades que reúnan las circunstancias a que se refiere el artículo 42 del Código de Comercio para formar parte del mismo grupo de sociedades, con independencia de la residencia y de la obligación de formular cuentas anuales consolidadas.

También se modifican las condiciones para la exención de las distribuciones de dividendos a sociedades matrices residentes en los Estados integrantes del Espacio Económico Europeo.

Hasta la reforma se venía exigiendo, entre otros requisitos, que dichas sociedades matrices residieran en un Estado que hubiera “suscrito con España un Convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información o un acuerdo de intercambio de información en

materia tributaria”. Pero el cambio normativo exige ahora la residencia en un Estado con un “efectivo intercambio de información tributaria”, en los nuevos términos introducidos en la Disposición adicional primera de la Ley 36/2006, de medidas para la prevención del fraude fiscal.

Se modifica la cláusula anti-abuso actualmente existente para las distribuciones de dividendos a matrices residentes en la Unión Europea aparte de para incluir dentro de su ámbito de actuación a los residentes en Estados integrantes del Espacio Económico Europeo en los términos indicados, para admitir la aplicación de la exención exclusivamente “cuando la constitución y operativa de aquella (la sociedad receptora del dividendo) responda a motivos económicos válidos y razones empresariales sustantivas”.

### ***Exención sobre cánones a empresas asociadas residentes en la Unión Europea***

Se modifica su cláusula anti-abuso en el mismo sentido que para las distribuciones de dividendos antes mencionadas, para admitir la aplicación de la exención exclusivamente “cuando la constitución y operativa de aquella (la sociedad receptora del canon) responda a motivos económicos válidos y razones empresariales sustantivas distintas de la gestión de valores u otros activos”.

### ***Exención por dividendos***

Como en la Ley del IRPF, se suprime la exención de hasta 1.500 euros sobre dividendos obtenidos por ciertas personas físicas no residentes.

### ***Ganancias patrimoniales obtenidas por un residente en la Unión Europea o en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo***

Las ganancias patrimoniales obtenidas por un residente en la Unión Europea o en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria, generadas en transmisiones de inmuebles que hayan constituido la vivienda habitual de un no residente en España estarán exentas de gravamen en caso de reinversión del importe obtenido en dicha transmisión en otra vivienda habitual, y bajo las mismas condiciones aplicables a los residentes fiscales en España.

No obstante, esta exención no evita la aplicación de la retención del 3% del precio de transmisión en las transmisiones de inmuebles por no residentes, ni exime de la obligación de presentar declaración e ingresar la deuda tributaria al no residente, si bien si la reinversión se hubiera producido con anterioridad a la transmisión, podrá tenerse en cuenta a efectos de determinar la deuda tributaria correspondiente.



### 1.9.2.2. Base imponible

#### *Valoración de operaciones*

Se traslada de la normativa del Impuesto sobre Sociedades a la del Impuesto sobre la Renta de No Residentes la obligación de integrar en la base imponible la diferencia entre el valor normal de mercado y el valor contable de los elementos afectos a un establecimiento permanente que cesa su actividad o son transferidos al extranjero.

#### *Ganancias patrimoniales por transmisión de acciones o participaciones*

En el supuesto de ganancias patrimoniales por transmisión de acciones o participaciones obtenidas por no residentes a los que previamente les hubiera sido de aplicación el nuevo régimen de tributación por cambio de residencia, se establece expresamente que la ganancia patrimonial se computará tomando como valor de adquisición el valor de mercado de las acciones utilizado a efectos del cómputo de la ganancia patrimonial prevista en el citado nuevo régimen.

#### *Determinación en el caso de residentes en la Unión Europea*

Se modifican las reglas para la determinación de la base imponible de los contribuyentes residentes en la Unión Europea, que hasta la fecha permiten deducir tanto a contribuyentes personas físicas como jurídicas, los gastos previstos en la Ley del IRPF, siempre que acrediten que están relacionados directamente con los rendimientos obtenidos en España y que tienen un vínculo económico directo e indisoluble con la actividad realizada en España.

Estas reglas se extienden también a residentes en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria.

Y se prevé que debe atenderse a su efectiva condición de persona física o jurídica, de forma que en el caso de personas jurídicas la norma de referencia para la deducción de los gastos sea la Ley del Impuesto sobre Sociedades, con iguales requisitos de acreditación y vinculación con la actividad realizada en España que los hasta ahora vigentes.

### 1.9.2.3. Tipos de gravamen

- El tipo de gravamen de los establecimientos permanentes se determinará por remisión a la normativa del Impuesto sobre Sociedades.
- La imposición complementaria sobre las rentas obtenidas y transferidas al extranjero por establecimientos permanentes se practicará al tipo del 20% durante 2015, y al 19% a partir de 2016.
- El tipo de gravamen general, en relación a las rentas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente (situado antes de la reforma en

el 24,75%), se reduce a un 20% durante 2015, y a un 19% desde 2016, para residentes en la Unión Europea o en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria, en línea con la reducción del tipo mínimo de gravamen de la escala general del IRPF. Con ello, la Ley viene a igualar la tributación general de los residentes en la Unión Europea con la existente para dividendos, intereses y ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales, que también será del 20% durante 2015, y del 19% desde 2016.

- El tipo de gravamen de las entidades en atribución de rentas con presencia en territorio español queda fijado en el 25%.

#### **1.9.2.4. Otras modificaciones**

- Se extiende el régimen de opción para contribuyentes residentes en otros Estados Miembros de la Unión Europea de tributar por el IRPF a los residentes en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria, ampliándose los supuestos de aplicación también al caso de que el contribuyente haya obtenido en territorio español una renta inferior al 90% del mínimo personal y familiar que le hubiera correspondido de haber sido residente fiscal en España, y que la renta obtenida fuera de España haya sido, asimismo, inferior a dicho mínimo.
- Se incluye una norma para gravar los rendimientos imputados a la casa central o a un establecimiento permanente de la misma fuera del territorio español, que se corresponda con gastos estimados por operaciones internas en aplicación de lo previsto en un convenio para evitar la doble imposición internacional, en consonancia con la modificación introducida en el Impuesto sobre Sociedades.
- Se modifica la “definición de paraíso fiscal, de nula tributación y de efectivo intercambio de información tributaria” (lo que también afecta a otros impuestos) con el fin de incluir nuevos criterios actualizadores de la lista de paraísos fiscales y, en particular, la posibilidad de que los países o territorios con esta consideración firmen el “Convenio de Asistencia Mutua en Materia Fiscal de la OCDE, enmendado por el Protocolo 2010”.

Además, se habilita al Gobierno para actualizar la relación de países y territorios que tengan la consideración de paraíso fiscal.

### 1.9.3. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

Las principales novedades tributarias<sup>59</sup> introducidas por la Ley 27/2014 del Impuesto sobre Sociedades (LIS), en relación con el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (TRLIS) aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, y por el Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico, son las siguientes:

#### 1.9.3.1. Hecho imponible

Se incorpora al impuesto el concepto de *actividad económica*, análogo al utilizado en el IRPF y, en particular, se establecen reglas especiales para el arrendamiento de inmuebles, siendo necesaria una persona empleada con contrato laboral y jornada completa (artículo 5 LIS).

También se introduce el concepto de *entidad patrimonial*, que es aquella entidad en la que más de la mitad de su activo está constituido por valores o no está afecto a una actividad económica.

#### 1.9.3.2. Contribuyentes

Se incorporan al Impuesto sobre Sociedades las *sociedades civiles* que tienen objeto mercantil, que hasta ahora tributaban en el IRPF a través del régimen de atribución de rentas (artículo 7 LIS).

#### 1.9.3.3. Base imponible

Se modifican los siguientes aspectos relevantes:

##### *Imputación temporal*

Se actualiza el *principio de devengo*, de modo que los ingresos y gastos derivados de las transacciones se imputarán, con arreglo a la normativa contable, al período impositivo en que se produzca su devengo, con independencia de la fecha de su pago o de su cobro (artículo 11.1 LIS).

En la imputación temporal de los movimientos de reservas por cambios de criterios contables, se integrarán en la base imponible del período impositivo en que los cargos o abonos a partidas de reservas se realicen (artículo 11.3.2º LIS).

Se permite aplicar el *criterio de operaciones a plazos o con precio aplazado* a cualquier tipo de operaciones. En el caso de que en tales operaciones,

<sup>59</sup> FUENTE: AGENCIA TRIBUTARIA, *Principales novedades tributarias introducidas por la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (BOE del día 28)*, Madrid, 28 de noviembre de 2014, y *Principales novedades tributarias introducidas por el Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del IRPF y otras medidas de carácter económico*, Madrid, 13 de julio de 2015.

llegado el vencimiento del plazo no se realizara el pago, las rentas se entenderán obtenidas proporcionalmente a medida que sean exigibles los correspondientes cobros, excepto que la entidad decida aplicar el criterio del devengo.

Se determina la no integración en la base imponible de la reversión de aquellos gastos que no hubieran resultado fiscalmente deducibles (artículo 11.5 LIS).

Se introduce un diferimiento en la integración en la base imponible de las rentas negativas que pudieran generarse en la transmisión de elementos del inmovilizado material, inversiones inmobiliarias, intangibles y valores representativos de deuda, cuando dicha transmisión se realiza en el ámbito de un grupo de sociedades (artículo 11.9 LIS).

### ***Amortización***

Se simplifican las *tablas de amortización* (artículo 12.1 LIS).

El inmovilizado intangible con vida útil definida se amortizará atendiendo a la duración de la misma. Asimismo, se elimina el *límite anual máximo* fijado para la deducibilidad de la amortización de tales elementos (artículo 12.2 LIS).

Se introduce un *nuevo supuesto de libertad de amortización* para los elementos del inmovilizado material nuevos, cuyo valor unitario no exceda de 300 euros, hasta el límite de 25.000 euros referido al período impositivo (artículo 12.3 LIS).

### ***Deterioros de valor de los elementos patrimoniales***

Se establece la *no deducibilidad* de las pérdidas por deterioro de los valores representativos de deuda, así como también del inmovilizado material, inversiones inmobiliarias e inmovilizado intangibles, incluido el fondo de comercio, porque la imputación como gasto en la base imponible ya se realiza de manera sistemática mediante la amortización. Debe hacerse una excepción en relación con los terrenos, que no son objeto de amortización y a los que resulta de aplicación la misma regla señalada de no deducibilidad de las pérdidas por deterioro. En consecuencia, se establece la no deducibilidad de cualquier tipo de deterioro correspondiente a otro tipo de activos, con la excepción de las existencias y de los créditos y partidas a cobrar (artículo 13.2 LIS).

Se mantiene un *supuesto especial de imputación del gasto* en la base imponible para los activos intangibles de vida útil indefinida, incluido el fondo de comercio, que permite la integración en la base imponible de las inversiones de una manera proporcionada en el tiempo con el límite anual máximo de la veinteava parte de su importe (en el antiguo TRLIS, este límite estaba fijado en la décima parte) (artículo 13.3 LIS).

Se ha eliminado la deducibilidad de las pérdidas por deterioro de los

fondos editoriales, fonográficos y audiovisuales de las productoras.

### ***Deducibilidad de determinados gastos***

Los instrumentos financieros que, desde una óptica mercantil, representan participaciones en el capital o fondos propios de entidades, y que contablemente tienen la consideración de *pasivo financiero*, tendrán el tratamiento fiscal que corresponde a cualquier participación en el capital o fondos propios de entidades, al igual que los *préstamos participativos* otorgados por entidades pertenecientes al mismo grupo de sociedades (artículo 15.a LIS).

Se limita la deducibilidad fiscal de las *atenciones a clientes*, hasta el 1 por ciento del importe neto de la cifra de negocios de la entidad (artículo 15.e LIS).

Se incluye una norma sobre *operaciones híbridas*, que son aquellas que tienen distinta calificación fiscal en las partes intervinientes, al objeto de evitar la deducibilidad de aquellos gastos que determinen un ingreso exento o sometido a una tributación nominal inferior al 10 por ciento (artículo 15.j LIS).

En materia de limitación a la deducibilidad fiscal de los *gastos financieros*, se prevé una limitación adicional a los asociados a la adquisición de participaciones en entidades cuando, con posterioridad, la entidad adquirida se incorpora al grupo de consolidación fiscal al que pertenece la adquirente, o bien es objeto de una operación de reestructuración, de manera que la actividad de la entidad adquirida o cualquier otra que sea objeto de incorporación al grupo fiscal o reestructuración con la adquirente en los 4 años posteriores, no soporte el gasto financiero derivado de su adquisición. Sin embargo, esta limitación no será aplicada cuando la deuda asociada a la adquisición de las participaciones alcance un máximo de un 70 por ciento y se reduzca al menos de manera proporcional durante un plazo de 8 años, hasta que alcance un nivel del 30 por ciento sobre el precio de adquisición (artículo 16.5 LIS).

Se suprimen los coeficientes de corrección monetaria que resultaban de aplicación con ocasión de la transmisión de bienes inmuebles, fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### ***Operaciones vinculadas***

La documentación específica a elaborar por las entidades o grupos de entidades afectadas, tendrá un contenido simplificado para aquellas cuyo importe neto de la cifra de negocios sea inferior a 45 millones de euros (artículo 18.3 LIS).

Se introduce la *restricción del perímetro de vinculación* en el ámbito de la relación socio-sociedad, que queda fijado en el 25 por ciento de participación (artículo 18.2 LIS); y se eliminan tres supuestos en los que se consideraban personas o entidades vinculadas:

- Una entidad y los socios o partícipes de otra entidad, cuando ambas entidades pertenezcan a un grupo.
- Una entidad no residente en territorio español y sus establecimientos permanentes en el mencionado territorio.
- Dos entidades que formen parte de un grupo que tribute en el régimen de los grupos de sociedades cooperativas.

La *metodología de valoración* de estas operaciones *elimina la jerarquía* de métodos contenida en la regulación anterior para determinar el valor de mercado de las operaciones vinculadas; admitiéndose, con carácter subsidiario, otros métodos y técnicas de valoración adicionales, siempre que respeten el principio de libre competencia (artículo 18.4 LIS).

Se establecen *reglas específicas de valoración* para las operaciones de los socios con las sociedades profesionales, ajustadas a la realidad económica, exigiendo el cumplimiento de los siguientes requisitos (artículo 18.6 LIS):

- a) Que más del 75 por ciento de los ingresos de la entidad procedan del ejercicio de actividades profesionales y cuente con los medios materiales y humanos adecuados para el desarrollo de la actividad.
- b) Que la cuantía de las retribuciones correspondientes a la totalidad de los socios profesionales por la prestación de servicios a la entidad no sea inferior al 75 por ciento del resultado previo a la deducción de las retribuciones correspondientes a la totalidad de los socios-profesionales por la prestación de sus servicios.
- c) Que la cuantía de las retribuciones correspondientes a cada uno de los socios profesionales cumplan los siguientes requisitos:
  1. Se determine en función de la contribución efectuada por estos a la buena marcha de la entidad, siendo necesario que consten por escrito los criterios cualitativos y/o cuantitativos aplicables.
  2. No sea inferior a 1,5 veces el salario medio de los asalariados de la entidad que cumplan funciones análogas a las de los socios profesionales de la entidad. En ausencia de estos últimos, la cuantía de las citadas retribuciones no podrá ser inferior a 5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

En relación a los *acuerdos previos de valoración* que los contribuyentes soliciten a la Administración tributaria, se amplían los efectos de los acuerdos adoptados, al darse la facultad de que aquellos alcancen a las operaciones de períodos impositivos anteriores, siempre que no hubiese prescrito el derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación,

ni hubiese liquidación firme que recaiga sobre las operaciones objeto de solicitud (artículo 18.9 LIS).

El tratamiento que debe darse a la diferencia entre el *valor convenido* de la operación y el *valor de mercado* se desarrolla con un mayor detalle, en los supuestos en los que la vinculación se defina en función de la relación socios o partícipes-entidad. Sin embargo, se establece la no aplicación de este criterio cuando se proceda a la restitución patrimonial entre las personas o entidades vinculadas, en los términos que se establezcan de forma reglamentaria. Esta restitución no determinará la existencia de renta en las partes afectadas (nuevo artículo 18.11 LIS).

Se excluye la posibilidad de solicitar la tasación pericial contradictoria, en el procedimiento de comprobación de las operaciones vinculadas previsto en el artículo 18.12.

Se modifica el *régimen sancionador* regulado en el artículo 18.13 LIS, que se convierte en menos gravoso. También debe mencionarse la *estanqueidad de la valoración* realizada conforme a esta regulación específica de las operaciones vinculadas, con la valoración que se pudiera hacer en otros ámbitos, como pudiera ser el supuesto del valor en aduana, recogida en el artículo 18.14 LIS.

### ***Reducciones en la base imponible***

Se introduce como novedad importante la *Reserva de capitalización*, que consiste en la no tributación de aquella parte del beneficio destinada a la constitución de una reserva indisponible, sin que se establezca requisito de inversión de esta reserva en algún tipo concreto de activo. Con esta medida se pretende potenciar la capitalización empresarial mediante el incremento del patrimonio neto y, con ello, incentivar el saneamiento de las empresas y su competitividad (artículo 25 LIS).

En particular, los contribuyentes que tributen al tipo de gravamen del 25 por ciento, las entidades de nueva creación y las entidades que tributan al 30 por ciento, tendrán derecho a una reducción en la base imponible del 10 por ciento del importe del incremento de sus fondos propios, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el importe del incremento de los fondos propios de la entidad se mantenga durante un plazo de 5 años desde el cierre del período impositivo al que corresponda esta reducción, salvo por la existencia de pérdidas contables en la entidad.
- b) Que se dote una reserva por el importe de la reducción, que deberá figurar en el balance con absoluta separación y título apropiado y será indisponible durante el plazo previsto en la letra anterior.

En ningún caso, el derecho a la reducción prevista en el artículo 25.1 podrá



superar el importe del 10 por ciento de la base imponible positiva del período impositivo previa a esta reducción, a la integración a que se refiere el apartado 12 del artículo 11 de esta Ley (dotaciones por deterioro de los créditos u otros activos derivadas de las posibles insolvencias de determinados deudores) y a la compensación de bases imponibles negativas.

Pero si la base imponible es insuficiente para aplicar la reducción, las cantidades pendientes podrán ser objeto de aplicación en los períodos impositivos que finalicen en los 2 años inmediatos y sucesivos al cierre del período impositivo en que se haya generado el derecho a la reducción, conjuntamente con la reducción que pudiera corresponder, en su caso, por aplicación de lo dispuesto en este artículo en el período impositivo correspondiente, y con el límite previsto en el párrafo anterior.

### ***Compensación de bases imponibles negativas***

El tratamiento de la compensación de bases imponibles negativas se modifica de forma significativa, destacando la *aplicabilidad* de dichas bases imponibles en un futuro *sin límite temporal*. Sin embargo, se introduce una limitación cuantitativa en el 70 por ciento de la base imponible previa a su compensación, y admitiéndose, en todo caso, un importe mínimo de 1 millón de euros. El límite mencionado del 70 % no resultará de aplicación en el caso de entidades de nueva creación en los 3 primeros períodos impositivos en que se genere una base imponible positiva previa a su compensación (artículo 26 LIS).

Con el fin de evitar la adquisición de sociedades inactivas o cuasi-inactivas con bases imponibles negativas, se establecen medidas que impiden su aprovechamiento, incidiendo en la lucha contra el fraude fiscal (artículo 26, apartado 4, LIS).

La nueva Ley del Impuesto indica que no podrá compensarse bases imponibles negativas, además de en los supuestos recogidos en el antiguo artículo 25.2 TRLIS, cuando la entidad adquirida se encuentre en alguna de las siguientes circunstancias:

- 1º. No viniera realizando actividad económica alguna dentro de los 3 meses anteriores a la adquisición;
- 2º. Realizara una actividad económica en los 2 años posteriores a la adquisición diferente o adicional a la realizada con anterioridad.
- 3º. Se trate de una entidad patrimonial.
- 4º. La entidad haya sido dada de baja en el índice de entidades por no presentar la declaración durante 3 períodos impositivos consecutivos.

Además, la extensión del plazo de compensación o deducción de determinados créditos fiscales más allá del plazo de prescripción en beneficio de

los contribuyentes se acompaña de la limitación, a un *período de 10 años*, del plazo de que dispone la Administración para *comprobar la procedencia* de la compensación o deducción originada.

#### 1.9.3.4. Tratamiento de la doble imposición

Se incorpora un nuevo sistema para eliminar la doble imposición, el *régimen de exención general para participaciones significativas*, aplicable tanto en el ámbito interno como internacional, al objeto de favorecer la competitividad y la internacionalización de las empresas españolas. Asimismo, el régimen de exención en el tratamiento de las plusvalías de origen interno simplifica de forma considerable la situación previa.

En particular, el artículo 21.1 LIS exige los siguientes requisitos:

a) Que el porcentaje de participación, directa o indirecta, en el capital o en los fondos propios de la entidad sea, al menos, del 5 por ciento, o bien que el valor de adquisición de la participación sea superior a 20 millones de euros.

La participación correspondiente deberá poseerse de forma ininterrumpida durante el año anterior al día en que sea exigible el beneficio que se distribuya o, en su defecto, se deberá mantener posteriormente durante el tiempo necesario para completar dicho plazo.

En el supuesto de que la entidad participada obtenga dividendos, participaciones en beneficios o rentas derivadas de la transmisión de valores representativos del capital o de los fondos propios de entidades en más del 70 por ciento de sus ingresos, la aplicación de esta exención respecto de dichas rentas requerirá que el contribuyente tenga una participación indirecta en esas entidades que cumpla los requisitos señalados en esta letra, salvo que el contribuyente acredite que se han integrado en la base imponible de la entidad participada sin tener derecho a la aplicación de un régimen de exención o de deducción por doble imposición.

b) Adicionalmente, en el caso de participaciones en el capital o en los fondos propios de entidades no residentes en territorio español, que la entidad participada haya estado sujeta y no exenta por un impuesto extranjero de naturaleza idéntica o análoga a este Impuesto a un tipo nominal de, al menos, el 10 por ciento en el ejercicio en que se hayan obtenido los beneficios que se reparten o en los que se participa. Por tanto, en el ámbito internacional, se ha eliminado el requisito relativo a la realización de actividad económica, si bien se incorpora un requisito de tributación mínima que se establece en el 10 por ciento de tipo nominal, entendiéndose cumplido este requisito en el supuesto de países con los que se haya suscrito un Convenio para evitar la doble imposición internacional.

En el supuesto de que la entidad participada no residente obtenga dividendos, participaciones en beneficios o rentas derivadas de la transmisión de valores representativos del capital o de los fondos propios de entidades, la aplicación de esta exención requerirá que el requisito previsto en esta letra b) se cumpla, al menos, en la entidad indirectamente participada.

Asimismo, se establece una regla para determinar la aplicación del régimen de exención cuando se participe en una entidad que, a su vez, posea participaciones en otras, de acuerdo con una regla proporcional.

Sin embargo, no se aplicará la exención, respecto del importe de aquellos dividendos o participaciones en beneficios cuya distribución genere un gasto fiscalmente deducible en la entidad pagadora.

El artículo 21.2 LIS modifica el tratamiento de la doble imposición en las operaciones de préstamo de valores, y lo homogeneiza con el resto de contratos con idénticos efectos económicos, como en el caso de las operaciones de venta con pacto de recompra de acciones (*equity swap*), cuando el perceptor jurídico de los dividendos o participaciones en beneficios tiene la obligación de restituirlos a su titular económico. En este caso, se regula expresamente que *la exención se aplicará, en caso de proceder, por el titular económico de los dividendos cuando no es coincidente con el titular jurídico*.

Asimismo, el artículo 21.3 LIS establece el régimen de exención respecto de las rentas positivas obtenidas en la transmisión de la participación en una entidad, cuando se cumplan los requisitos ya mencionados en el apartado 1 de este mismo artículo. También se fijan reglas de determinación de la exención de manera proporcional:

- En el caso de que los requisitos exigidos se hayan cumplido en algunos períodos impositivos, pero no en todos.
- Cuando se participe indirectamente en varias entidades respecto de las cuales, solo algunas de ellas cumplieran los requisitos exigidos.

El artículo 21.5 LIS recoge los supuestos en los que no se aplicará la exención derivada de la transmisión de valores:

- En el caso de transmisión de participaciones en una entidad patrimonial.
- En el caso de transmisión de participaciones en una Agrupación de interés económico española o europea.
- En el caso de transmisión de participaciones en una entidad en la que, al menos, el 15% de sus rentas sean objeto de transparencia fiscal internacional.

Finalmente, la exención no resultará aplicable cuando la entidad

participada sea residente en un país o territorio calificado como paraíso fiscal, excepto que resida en un Estado miembro de la Unión Europea y el contribuyente acredite que su constitución y operativa responde a motivos económicos válidos y que realiza actividades económicas.

Por otro lado, en el artículo 22 LIS se *mantiene* la exención de las rentas obtenidas en el extranjero a través de un establecimiento permanente, con la novedad de la definición de establecimiento permanente a efectos del Impuesto sobre Sociedades, así como de las circunstancias que deben concurrir para que se considere que un contribuyente opera mediante establecimientos permanentes distintos en un determinado país.

La principal diferencia en las *Deducciones para evitar la doble imposición*, con respecto a la regulación del TRLIS, es que las cantidades no deducidas por insuficiencia de cuota íntegra podrán deducirse en los períodos impositivos siguientes, eliminando el límite temporal anterior de 10 años. Esta extensión del plazo para aplicar estas deducciones va acompañada de la limitación a un período de 10 años, del plazo de que dispone la Administración para comprobar las deducciones pendientes (artículos 31 y 32 LIS).

Asimismo, en la Deducción para evitar la doble imposición económica internacional: dividendos y participaciones en beneficios, regulada en el artículo 32, se introducen novedades muy similares a las mencionadas para el artículo 21 LIS, con el objeto de adaptarla al nuevo mecanismo.

#### 1.9.3.5. Tipo de gravamen

Las principales innovaciones introducidas por el artículo 29 LIS son las siguientes:

- Se reduce el tipo de gravamen general, que *pasa del 30 al 25 por ciento*, de manera que España se sitúa en un nivel sustancialmente inferior de tributación en relación con países de nuestro entorno. Sin embargo, en el caso de *entidades de nueva creación*, el tipo de gravamen se mantiene en el *15 por ciento* para el primer período impositivo en que obtienen una base imponible positiva y el siguiente, sin que este tipo reducido pueda aplicarse a las entidades patrimoniales.
- Esta disminución va acompañada de un segundo elemento consistente en *equiparar el tipo de gravamen general con el de la pequeña y mediana empresa*, eliminándose de esta manera una diferencia de tipos de gravamen que organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, consideran como un desincentivo o un obstáculo al crecimiento empresarial, de manera que permite simplificar la aplicación del Impuesto.
- Se mantiene el tipo de gravamen del *30 por ciento* para las *entidades de*

*crédito*, que quedan sometidas al mismo tipo que aquellas otras entidades que se dedican a la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos.

#### **1.9.3.6. Bonificaciones y deducciones para incentivar la realización de ciertas actividades**

El Impuesto se simplifica mediante la eliminación de ciertos incentivos y la potenciación de otros, como en el caso del apoyo al sector cinematográfico:

1. Se mantiene la Bonificación por rentas obtenidas en *Ceuta* o *Melilla* regulada en el artículo 33 LIS, y la Bonificación por *prestación de servicios públicos locales* de su artículo 34.
2. Desaparece la *deducción por inversiones medioambientales*.
3. Se elimina la *deducción por reinversión de beneficios extraordinarios*, y la recientemente creada *deducción por inversión de beneficios*, sustituyéndose ambos incentivos por uno nuevo, denominado *reserva de capitalización*, regulada en el artículo 25 LIS. Esta medida, conjuntamente con la limitación de gastos financieros, neutraliza en mayor medida el tratamiento que tiene en el Impuesto sobre Sociedades la financiación ajena frente a la financiación propia, objetivo primordial tras la crisis económica y en consonancia con las recomendaciones de los organismos internacionales.
4. Se mantienen la *deducción por investigación, desarrollo e innovación tecnológica* en el artículo 35 LIS, y las *deducciones por creación de empleo* en el artículo 37, incluyendo la correspondiente a los *trabajadores con discapacidad* en el artículo 38. Puesto que los porcentajes de deducción no se ven alterados, en general, respecto de la normativa anterior, la minoración del tipo de gravamen se traduce en un incremento efectivo de los referidos incentivos.
5. El *sector cinematográfico y de las artes escénicas* obtiene un incremento sustancial en los incentivos fiscales vinculados al mismo (artículo 36 LIS):

Al objeto de beneficiar el desarrollo de la industria cinematográfica española, se incrementa el porcentaje de deducción por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales al 20 por ciento para el primer millón de euros. Si la producción supera dicho importe, el exceso tendrá una deducción del 18 por ciento. Asimismo, se introduce un requisito de territorialización, que garantiza la aplicación del incentivo en producciones realizadas sustancialmente en España. El importe de esta deducción no podrá ser superior a 3 millones de euros. También se introduce un nuevo incentivo fiscal en el supuesto de espectáculos en vivo

de las artes escénicas y musicales.

Para las grandes producciones internacionales, se establece una deducción del 15 por ciento de los gastos realizados en territorio español, siempre que éstos sean de, al menos, de 1 millón de euros, con la finalidad de atraer a España este tipo de producciones.

6. Se mantienen las normas comunes a las deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades contenidas en el artículo 39 LIS, con la novedad de que el derecho de la Administración para comprobar estas deducciones *prescribirá a los 10 años*.

Se introduce en el artículo 39.2 como novedad en el mecanismo de monetización previsto para la deducción de I+D+i, la posibilidad de aplicar sin límite en la cuota y obtener el abono, con un descuento del 20 por ciento del importe de la deducción y un importe anual máximo de 2 millones de euros adicionales a los 3 millones ya existentes, en aquellas deducciones que se generen en períodos impositivos en que el gasto por I+D exceda del 10 por ciento del importe neto de la cifra de negocios.

Con el objeto de garantizar la aplicación práctica de la deducción prevista para productores que se encarguen de la ejecución de una producción extranjera de largometrajes cinematográficos o de obras audiovisuales, se establece un mecanismo de monetización contenido en el artículo 39.3, similar al ya existente para la deducción por I+D+i.

#### **1.9.3.7. Regímenes especiales**

Los regímenes especiales del Impuesto también son objeto de revisión general, debido a la incorporación de un nuevo sistema para eliminar la doble imposición basado en el método de exención; a la necesidad de adaptar los regímenes especiales al ordenamiento comunitario, y a la necesidad de actualizar y establecer una coherencia de toda la normativa del Impuesto sobre Sociedades.

Entre ellos, sobresalen los siguientes: el régimen de consolidación fiscal, el régimen de las operaciones de reestructuración, y el régimen de las empresas de reducida dimensión.

##### ***Régimen de consolidación fiscal (artículos 55-75 LIS)***

Se incorporan novedades en la configuración del grupo fiscal: de un lado, se exige que se posea la mayoría de los derechos de voto de las entidades incluidas en el perímetro de consolidación; y de otro, se permite la incorporación en el grupo fiscal de entidades indirectamente participadas a través de otras que no formaran parte del grupo fiscal, como puede ser el caso de entidades no residentes en territorio español o de entidades comúnmente participadas por otra no residente en dicho territorio.

Se destaca la configuración del grupo como tal, incluso en la determinación de la base imponible, de manera que cualquier requisito o calificación vendrá determinado por la configuración del grupo fiscal como una única entidad. Esta configuración se traduce en reglas específicas para la determinación de la base imponible del grupo fiscal, de manera que determinados ajustes, como es el caso de la reserva de capitalización o de nivelación, se realicen a nivel del grupo.

Finalmente, la Ley del Impuesto establece que la integración de un grupo fiscal en otro no conlleve los efectos de la extinción de aquel, prevaleciendo el carácter económico de este tipo de operaciones, de manera que la fiscalidad permanezca neutral en operaciones de reestructuración que afectan a grupos de consolidación fiscal.

***Régimen especial aplicable a las operaciones de reestructuración (artículos 76-89 LIS)***

Hay cuatro novedades destacables:

- Este régimen se configura expresamente como el régimen general aplicable a las operaciones de reestructuración, desapareciendo, por tanto, la opción para su aplicación, y estableciéndose una obligación genérica de comunicación a la Administración tributaria de la realización de operaciones que aplican el mismo.
- La desaparición del tratamiento fiscal del fondo de comercio de fusión, como resultado de la aplicación del régimen de exención en la transmisión de participaciones de origen interno, que hace innecesario el mantenimiento de este mecanismo complejo como instrumento para eliminar la doble imposición. Esta novedad simplifica de manera considerable la aplicación del Impuesto, eliminando la necesidad de prueba de una tributación en otro contribuyente, de difícil cumplimiento en ocasiones, como es el supuesto de adquisición de participaciones a través de un mercado organizado.
- Se establece expresamente la subrogación de la entidad adquirente en las bases imponibles negativas generadas por una rama de actividad, cuando la misma es objeto de transmisión por otra entidad, de manera que las bases imponibles acompañan a la actividad que las ha generado, cualquiera que sea el titular jurídico de la misma.
- Finalmente, se regula expresamente la inaplicación parcial del régimen y la circunscripción de las regularizaciones que pudieran efectuarse al ámbito de la ventaja fiscal obtenida en este tipo de operaciones.

***Régimen de entidades de reducida dimensión (artículos 101-105 LIS)***

Continúa configurado sobre el importe neto de la cifra de negocios, si bien se destaca la eliminación de la escala de tributación que venía acompañando a este



régimen fiscal, minorando el tipo de gravamen de estas entidades.

Esta minoración del tipo de gravamen se ve acentuada mediante la novedosa reserva de nivelación de bases imponibles negativas, que supone una reducción de la misma hasta un 10 por ciento de su importe. Esta medida resulta más incentivadora que el comúnmente denominado «carry back» en relación con el tratamiento de las bases imponibles negativas, ya que permite minorar la tributación de un determinado período impositivo respecto de las bases imponibles negativas que se vayan a generar en los 5 años siguientes, anticipando, así, en el tiempo la aplicación de las futuras bases imponibles negativas. De no generarse bases imponibles negativas en ese período, se produce un diferimiento durante 5 años de la tributación de la reserva constituida.

Esta medida pretende favorecer la competitividad y la estabilidad de la empresa española, permitiendo en la práctica reducir su tipo de gravamen hasta el 22,5 por ciento, y, adicionada a la reserva de capitalización anteriormente señalada, incide nuevamente en la equiparación en el tratamiento fiscal de la financiación ajena y propia.

#### **1.9.3.8. Disposiciones transitorias**

Se incluyen *nuevas* disposiciones transitorias: las que recogen el efecto de la primera aplicación de las nuevas tablas de amortización simplificada, el régimen transitorio para la reversión del deterioro de valor de determinados elementos patrimoniales, el tratamiento de las bases imponibles negativas pendientes de compensar y de las deducciones por doble imposición e incentivos fiscales pendientes de aplicar, las reglas específicas para los grupos fiscales que se configuren con ocasión de la LIS, o los regímenes transitorios aplicables a participaciones adquiridas que hayan generado tributación en los transmitentes y para los que se requiere mantener el sistema anterior de eliminación de la doble imposición.

También se incluyen unas disposiciones transitorias que recogen las *medidas temporales aplicables en 2015*. En este sentido, se reproducen todas las medidas temporales que se habían establecido, en relación con el Impuesto sobre Sociedades, en la Ley 16/2013. Además, para el año 2015, destacan el establecimiento del *tipo de gravamen general* en el 28 por ciento y la no aplicación de la limitación de bases imponibles negativas que introduce esta Ley, resultando de aplicación las medidas temporales que afectaban exclusivamente a las grandes empresas.

#### **1.9.3.9. Disposiciones finales**

Se modifica la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre *Régimen Fiscal de Cooperativas*, con el objeto de equiparar el tratamiento de las cuotas tributarias negativas al régimen previsto en la LIS, en relación con las bases imponibles negativas. Asimismo, en consonancia con el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de

noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, se establece el tratamiento fiscal específico regulado para determinados activos por impuesto diferido, en relación con las cooperativas.

En el ámbito de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de *régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo*, se establece un incremento del porcentaje de deducción aplicable por las personas físicas, del 25 al 30 por ciento, si bien transitoriamente para 2015 dicho porcentaje queda establecido en el 27,5 por ciento. Adicionalmente, se estimula la fidelización de las donaciones, realizadas tanto por personas físicas como jurídicas. En concreto, las personas físicas podrán aplicar una deducción del 75 por ciento respecto de los primeros 150 euros que sean objeto de donación, y un 35 por ciento por el exceso, siempre que se hayan efectuado donativos a la misma entidad en los últimos tres años, si bien dichos porcentajes se sitúan en el 50 y 32,5 por ciento, respectivamente, en el ejercicio 2015.

Las donaciones fidelizadas durante un mínimo de 3 años, realizadas por las personas jurídicas, tendrán derecho a una deducción del 40 por ciento, si bien en 2015, dicho porcentaje se fija en el 37,5 por ciento.

Igualmente se modifica la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las *Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario*, exceptuando la retención en la distribución de dividendos entre dos entidades acogidas al régimen fiscal especial en ella regulado, cuando ambas sean residentes fiscales en territorio español. Asimismo, se exceptiona de tributación a la transmisión de participaciones en este tipo de entidades por parte de socios no residentes en territorio español, cuando estos no poseen una participación significativa en estas entidades.

Finalmente, se recoge la habilitación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para modificar determinados aspectos de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

#### **1.9.3.10. Reducción del porcentaje de retención o ingreso a cuenta aplicable con carácter general**

El Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico, que *deroga* la Disposición transitoria 34ª. ñ) Ley 27/2014 del Impuesto sobre Sociedades y *añade*, con efectos desde el 1 de enero de 2015, la Disposición transitoria 38ª, introduciendo las siguientes novedades tributarias en materia del Impuesto sobre Sociedades:

El porcentaje de retención o ingreso a cuenta a que se refiere el artículo 128.6.a) LIS, aplicable con carácter general, será:

- Desde 1 de enero de 2015 hasta 11 de julio de 2015: 20%.
- Desde 12 de julio de 2015 hasta 31 de diciembre de 2015: 19,5%.

#### 1.9.4. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

A continuación se recopilan las principales novedades tributarias<sup>60</sup> de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, introducidas en particular por la Ley 28/2014,<sup>61</sup> de 27 de noviembre, que plantea un amplio conjunto de modificaciones en el ámbito de la imposición indirecta. Entre las razones para la reforma de la norma reguladora del IVA, se encuentran la necesidad de adaptarla a la normativa comunitaria, la potenciación de la lucha contra el fraude fiscal mediante un marco jurídico más seguro, y hacer más flexible el marco fiscal para determinadas operaciones.

Como se señala en el Preámbulo de la referida Ley 28/2014, el Impuesto sobre el Valor Añadido se modifica, en primer lugar, por la necesidad de adaptar el texto de la Ley 37/1992 a la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, la Directiva de IVA, en su redacción dada por la Directiva 2013/61/UE, de 17 de diciembre de 2013 por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas francesas y, en particular, a Mayotte, y por la Directiva 2008/8/CE, de 12 de febrero, en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios, que introdujo, entre otras, unas nuevas reglas de localización aplicables a los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y televisión y electrónicos, prestados a destinatarios que no tengan la condición de empresarios o profesionales actuando como tal, aplicables a partir de 1 de enero de 2015.

La necesidad del ajuste a la Directiva de IVA viene dada por la obligación de ejecutar diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que inciden de forma directa en nuestra normativa interna, así como del ajuste al dictamen motivado de la Comisión Europea de 24 de octubre de 2012, relativo a la exención a los servicios prestados por los fedatarios públicos en conexión con operaciones financieras exentas.

Un segundo grupo de modificaciones procuran la mejora técnica del Impuesto, bien aclarando algún aspecto de la tributación, bien suprimiendo

<sup>60</sup> FUENTE: AGENCIA TRIBUTARIA, *LEY 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican entre otras la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido* (BOE de 28 de noviembre).

<sup>61</sup> LEY 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras. Publicado en BOE nº 288, de 28 de noviembre de 2014, p. 97098- 97160. Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/28/pdfs/BOE-A-2014-12329.pdf>

determinados límites o requisitos, en el ámbito de discreción que la Directiva de IVA permite a los Estados miembros, como es el caso del régimen de la no sujeción al Impuesto.

El tercer grupo de modificaciones están motivadas por la lucha contra el fraude, como el establecimiento de nuevos supuestos en los que es de aplicación la denominada «regla de inversión del sujeto pasivo» o las modificaciones vinculadas al ámbito de la normativa aduanera.

Finalmente, se recoge un conjunto de normas que flexibilizan determinados límites o requisitos, de nuevo conforme al margen que la Directiva de IVA otorga a los Estados miembros, como la ampliación del plazo para poder modificar la base imponible en los casos de empresarios o profesionales que tengan carácter de pequeña y mediana empresa, o en los casos de empresarios acogidos al régimen especial del criterio de caja, la inclusión de determinados supuestos que posibilitan la obtención de la devolución a empresarios no establecidos de las cuotas soportadas del Impuesto sin sujeción al principio de reciprocidad, etc.

Con efectos desde el 1 de enero de 2015 (salvo las excepciones que se indican), el artículo primero de la Ley 28/2014, de 27 de noviembre incorpora las siguientes modificaciones en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA):

#### **1.9.4.1. Adaptación de la Ley 37/1992 a la Directiva IVA y jurisprudencia del TJUE**

##### ***Territorialidad (artículo 3.Dos y Tres LIVA)***

El ámbito de aplicación del Impuesto se ajusta a la Directiva IVA, excluyendo del territorio de la Comunidad a las regiones ultraperiféricas francesas, las islas del Canal e islas Aland e incluyendo las regiones de Akrotiri y Dhekelia.

***Nuevas reglas de localización de los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión y televisión y de las prestaciones de servicios efectuadas por vía electrónica (artículo 69.Dos, 69.Tres.5º, 70.Uno.4º y 8º, 70.Dos, 163 septiesdecies y sig. LIVA)***

A partir del 1 de enero de 2015, de acuerdo con las reglas de localización introducidas en la Directiva 2006/112/CE por la Directiva 2008/8/CE, de 12 de febrero de 2008, cuando estos servicios se presten a una persona que no tenga la condición de empresario o profesional actuando como tal (consumidor final), pasan a gravarse en el lugar donde el destinatario esté establecido, tenga su domicilio o residencia habitual, independientemente del lugar donde esté establecido el prestador.

Hasta 2014, las prestaciones de servicios de empresas a consumidores

finales por parte de empresarios de la UE se gravan en el país del proveedor, mientras que si el prestador es un empresario establecido fuera de la Comunidad, el servicio se localiza donde esté establecido el destinatario (servicios electrónicos) y donde el servicio sea utilizado de forma efectiva (servicios de telecomunicaciones y radiodifusión y TV)

A partir del 1 de enero de 2015, por tanto, todos los servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o TV y electrónicos *tributarán en el Estado miembro de establecimiento del destinatario*, tanto si este es un empresario o profesional o bien un consumidor final, y tanto si el prestador del servicio es un empresario establecido en la Comunidad o fuera de esta.

Este cambio en el lugar de tributación viene acompañado de dos regímenes especiales opcionales que permiten a los sujetos pasivos liquidar el Impuesto adeudado por la prestación de dichos servicios a través de un portal web “ventanilla única” en el Estado miembro en que estén identificados, evitando tener que registrarse en cada Estado miembro donde realicen las operaciones (Estado miembro de consumo). Se distingue entre:

- *Régimen exterior a la Unión* (artículo 163 octiesdecies y sig.): aplicable a empresarios o profesionales que no tengan ningún tipo de establecimiento permanente ni obligación de estar identificado a efectos del IVA en ningún Estado miembro de la Comunidad. Se trata de una ampliación del régimen especial de los servicios prestados por vía electrónica previsto en los suprimidos artículos 163 bis 163 quáter LIVA a los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión o TV. El Estado miembro de identificación será el elegido por el empresario.
- *Régimen de la Unión* (artículo 163 unvicies y sig.): aplicable a los empresarios o profesionales europeos que presten servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o TV y electrónicos a los consumidores finales en Estados miembros en los que no tenga su sede de actividad económica o un establecimiento permanente. El Estado miembro de identificación será aquel donde tenga la sede de actividad económica o un establecimiento permanente.

Junto a la regulación que se incorpora a la Ley 37/1992, debe tenerse en cuenta también la normativa comunitaria que desarrolla la Directiva IVA en este aspecto y que resulta directamente aplicable en cada uno de los Estados miembros: el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1042/2013, del Consejo, de 7 de octubre de 2013 y el Reglamento de Ejecución (UE) nº 967/2012 del Consejo, de 9 de octubre de 2012.

En el ámbito de la normativa interna, la Orden HAP/1751/2014, de 29 de septiembre, en vigor desde el 1 de octubre de 2014, aprueba el formulario que permite el registro de los empresarios o profesionales que se acojan a estos

regímenes especiales y que designen a España como Estado miembro de identificación.

Dicha normativa así como amplia información referente a las nuevas reglas de localización y a la ventanilla única (preguntas frecuentes, vídeos, novedades,...) se encuentran publicadas en la página web de la AEAT a través del portal “One-Stop Shop: IVA Telecomunicaciones Radiodifusión-TV y servicios electrónicos”.

***Tipos impositivos de productos sanitarios*** (artículo 91.Uno.1.5º y 6º, 91.Dos.1.3º, Anexo. apartado octavo LIVA)

En aplicación de la Sentencia del TJUE de 17 de enero de 2013, en el asunto C-360/11, los equipos médicos, aparatos, productos sanitarios y demás instrumental, de uso médico y hospitalario *pasan a tributar, con carácter general, del 10% al 21%*, manteniéndose exclusivamente la tributación al tipo reducido del 10% para aquellos productos que, por sus características objetivas, estén diseñados para aliviar o tratar deficiencias, para uso personal y exclusivo de personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales.

El listado de productos a los que resulta aplicable el *tipo reducido del 10%*, entre los que se encuentran las gafas y lentes de contacto graduadas, órtesis, prótesis y ortoprótesis (salvo para personas con discapacidad que tributan al 4%), sillas, muletas y dispositivos para tratamientos de diálisis y respiratorios, se incorpora a un nuevo apartado octavo del anexo de la Ley.

*Pasan a tributar del 4% al 21%* las sustancias medicinales y los principios activos de los medicamentos para uso humano, así como los productos intermedios para la fabricación de dichos medicamentos.

Asimismo, *incrementan su tributación del 10% al 21%* las sustancias medicinales y los principios activos utilizados en la elaboración de medicamentos de uso veterinario, así como los equipos médicos, aparatos y demás instrumental usado con fines veterinarios.

*Mantienen la tributación al 10%:*

- los medicamentos de uso animal,
- los productos farmacéuticos susceptibles de uso directo por el consumidor final (gasas, vendas y análogos),
- compresas, tampones, protegeslips, preservativos y otros anticonceptivos no medicinales.

*Mantienen la tributación al 4%:*

- los medicamentos de uso humano, las fórmulas galénicas, magistrales y preparados oficinales,



- los vehículos para personas con movilidad reducida,
- las prótesis, órtesis e implantes internos para personas con discapacidad.

***Régimen especial de las agencias de viaje (artículo 141, 142, 146, 147 y 98.Cinco LIVA)***

Se modifica la regulación de este régimen especial a raíz de la Sentencia del TJUE de 26 de septiembre de 2013, en el asunto C-189/11:

- El régimen será aplicable a cualquier empresario o profesional que organice viajes (hostelería, transporte y/o servicios accesorios), suprimiendo la prohibición de aplicación del régimen a las ventas por agencias minoristas de viajes organizados por las agencias mayoristas.
- Se suprime el método de determinación global de la base imponible.
- Se suprime la consignación separada del IVA repercutido (obtenida la cuota como el resultado de multiplicar el precio total de la operación por 6 y dividir el resultado por 100) prevista en el caso de que el cliente empresario o profesional lo solicite, impidiendo con ello su deducción.

Al margen de las modificaciones obligadas por dicha Sentencia, se introduce la posibilidad, a ejercitar operación por operación, de aplicar el régimen general del Impuesto, siempre y cuando el destinatario de las operaciones sea un empresario o profesional que tenga, en alguna medida, derecho a la deducción o a la devolución de las cuotas soportadas.

***Base imponible de operaciones cuya contraprestación no sea de carácter monetario (artículo 79.Uno LIVA)***

Consecuencia de la Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2012, en el asunto C-549/11, se modifica la regla de valoración de las operaciones cuya contraprestación no sea de carácter monetario, fijándose como tal el valor acordado entre las partes, que tendrá que expresarse de forma monetaria, acudiendo como criterio residual a las reglas de valoración del autoconsumo frente a la regla actual basada en el valor de mercado.

***Subvenciones no vinculadas al precio (artículo 78.Tres.4º LIVA)***

Con el fin de adaptar la normativa a la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2014, en el asunto C-151/13, se diferencia entre las subvenciones no vinculadas al precio, que no forman parte de la base imponible de las operaciones, de las contraprestaciones pagadas por un tercero, que sí forman parte de aquella.

***Supresión de la exención a los servicios prestados por los fedatarios públicos (artículo 20.Uno.18º.ñ) LIVA)***



Se suprime la exención a los servicios prestados por los fedatarios públicos en conexión con operaciones financieras exentas o no sujetas para ajustarse al dictamen motivado de la Comisión Europea de 24 de octubre de 2012.

De esta forma, pasan a estar sujetos al IVA los servicios prestados por notarios, registradores de la propiedad y registradores mercantiles en relación con dichas operaciones (constitución, subrogación o cancelación de préstamos hipotecarios entre otros).

#### **1.9.4.2. Mejora técnica del impuesto**

##### ***No sujeción de la transmisión de una empresa o parte de la misma (artículo 7.1º LIVA)***

Se incorpora la jurisprudencia del TJUE, aclarando que la no sujeción será aplicable cuando se trate de la transmisión de un conjunto de elementos que constituyan o sean susceptibles de constituir una unidad económica autónoma en sede del transmitente y excluyendo de forma expresa la mera cesión de bienes o derechos.

##### ***Operaciones realizadas por los entes públicos***

###### ***a) No sujeción (artículo 7.8º LIVA)***

- Se sustituye el término “entes públicos” por “Administraciones Públicas”, incorporando una definición de las mismas.
- Se establece la no sujeción de los servicios prestados en virtud de las encomiendas de gestión.
- Se eleva a rango legal la doctrina administrativa de los denominados “entes técnico-jurídicos”, si bien, se amplía su contenido al no exigir que determinados entes estén participados por una única Administración pública, sino que sean de titularidad íntegramente pública. Cumplida esta condición no estarán sujetos al impuesto las prestaciones de servicios realizadas por un ente público a favor de cualquiera de las Administraciones Públicas que participen en el mismo, o a favor de otras Administraciones Públicas íntegramente dependientes de las anteriores.
- Dentro del listado de actividades en todo caso sujetas, las actividades comerciales o mercantiles de los Entes públicos de radio y TV se considerarán como tales cuando generen, o sean susceptibles de generar, ingresos de publicidad no provenientes del sector público.

###### ***b) Deducibilidad de las cuotas soportadas por entes públicos “duales” (artículo 93.Cinco LIVA)***

Se aclara que los denominados entes públicos “duales” que realizan conjuntamente operaciones sujetas y no sujetas al impuesto, podrán deducir, en

aplicación de la jurisprudencia del TJUE (asunto C-437/06 – “Securenta”), las cuotas soportadas por la adquisición de bienes y servicios destinados a la realización conjunta de ambos tipos de operaciones, en función de un criterio razonable, homogéneo y mantenido en el tiempo.

***Exención educativa (artículo 20.Uno.9º LIVA)***

Se extiende a los servicios de atención a niños en el centro docente prestados en tiempo interlectivo, tanto durante el comedor escolar como en servicio de guardería fuera del horario escolar, equiparando el tratamiento en el Impuesto de estos servicios prestados por el centro docente, con independencia de que se realice con medios propios o ajenos.

***Exenciones inmobiliarias***

a) *Excepción a la exención en la transmisión de suelo urbanizado o en curso de urbanización* (artículo 20.Uno.20º.a) LIVA):

Se suprime la exigencia de que la transmisión sea realizada por el promotor con la finalidad de garantizar la neutralidad del impuesto en los procesos de transmisiones de terrenos, una vez que la urbanización se ha iniciado.

b) *Juntas de Compensación “no fiduciarias”* (artículo 20.Uno.21º LIVA)

Se suprime la exención aplicable a las entregas y adjudicaciones de terrenos realizadas entre la Junta de Compensación y los propietarios, con el fin de eliminar la distorsión que causaba el distinto tratamiento a efectos del Impuesto de la actuación en los procesos de urbanización de dichas Juntas, según intervinieran en su condición o no de fiduciarias (en este último caso, la Junta no podía deducir el impuesto soportado por los servicios de urbanización).

c) *Renuncia a las exenciones inmobiliarias* (artículo 20.Dos LIVA):

Se amplía el ámbito objetivo de aplicación de la renuncia a las exenciones inmobiliarias, al no vincularla a la exigencia de que el empresario o profesional adquirente tenga derecho a la deducción total del impuesto soportado en función del destino previsible en la adquisición del inmueble, si bien se exige que dicho empresario tenga un *derecho a la deducción total o parcial* del impuesto soportado al realizar la adquisición o en función del destino previsible del inmueble adquirido.

***Lugar de realización de las entregas de bienes objeto de instalación (artículo 68.Dos.2º LIVA)***

Las entregas de bienes que hayan de ser objeto de instalación o montaje antes de su puesta a disposición en el territorio de aplicación del Impuesto, tributarán como tales en el referido territorio, suprimiendo el requisito consistente en que el coste de la instalación exceda del 15% en relación con el total de la contraprestación.

***Ampliación de plazos para la modificación de la base imponible (artículo 80.Tres y Cuatro LIVA)***

- En caso de *deudor en concurso*, el plazo para poder realizar la modificación de la base imponible se amplía de 1 a 3 meses.
- En el caso de *créditos incobrables*, los empresarios que sean considerados pyme podrán modificar la base imponible transcurrido el plazo de 6 meses como se venía exigiendo hasta la fecha o podrán esperar al plazo general de 1 año que se exige para el resto de empresarios.
- Respecto a las operaciones en *régimen especial del criterio de caja*, se introduce una regla especial para declarar un crédito incobrable, de tal manera que se permite la modificación de la base imponible cuando se produzca el devengo de dicho régimen especial por aplicación de la fecha límite del 31 de diciembre del año inmediato posterior a la fecha de realización de la operación, sin tener que esperar a un nuevo transcurso del plazo de 6 meses o 1 año que marca la normativa a computar desde el devengo del impuesto.

***Prorrata especial (artículo 103.Dos.2º LIVA)***

Se amplía su ámbito de aplicación, disminuyendo del 20% al 10% la diferencia admisible en cuanto al montante de cuotas deducibles en un año natural que resulten por aplicación de la prorrata general en comparación con las que resulten por aplicación de la prorrata especial, siendo de aplicación obligatoria esta última superado dicho límite.

***Régimen especial de devoluciones a determinados empresarios o profesionales no establecidos en el TAI, ni en la Comunidad, Islas Canarias, Ceuta o Melilla (artículo 119 bis.3º LIVA)***

Se amplía significativamente al excepcionar la exigencia del principio de reciprocidad en las cuotas soportadas en:

- La adquisición de plantillas, moldes y equipos para ser utilizados en la fabricación de bienes que sean exportados con destino al empresario o profesional no establecido o destruidos.
- Servicios de acceso, hostelería, restauración y transporte vinculados con la asistencia a ferias, congresos y exposiciones de carácter comercial o profesional.

***Régimen especial del grupo de entidades (artículo 163 quinquies.Uno y Dos, 163 octies.Tres, 101.Uno, Disposición transitoria única LIVA)***

- Se incorpora la exigencia de los tres órdenes de vinculación: *económica, financiera y de organización* a las entidades del grupo, ajustándose a la

Directiva IVA. La vinculación financiera exige un control efectivo de la entidad a través de una participación de más del 50% en el capital o en los derechos de voto. Aunque esta modificación tiene efectos desde 1 de enero de 2015, se establece un régimen transitorio que permitirá a los grupos existentes adaptarse a los nuevos requisitos a lo largo del año 2015.

- Podrán ser consideradas como entidad dominante las sociedades mercantiles que no actúen como empresarios o profesionales, por ejemplo, una entidad holding.
- Las operaciones realizadas en este régimen especial no se tendrán en cuenta a efectos de cálculo de la prorata común en caso de empresarios que realicen actividades en más de un sector diferenciado.

#### ***Ingreso del IVA a la importación (artículo 167.Dos LIVA)***

- Se posibilita que determinados operadores, según se establezca reglamentariamente, puedan diferir el ingreso del Impuesto al tiempo de presentar la correspondiente declaración-liquidación (modelo 303) a través de la inclusión de dichas cuotas en la misma y sin tener que realizar el ingreso en el momento de la importación.

#### ***Hecho imponible importación y operaciones asimiladas (artículo 18.Dos y 19.5º LIVA)***

La salida de los bienes de las áreas exentas (artículo 23 LIVA) o el abandono de los regímenes aduaneros y fiscales exentos (artículo 24 LIVA) no constituirán importación ni, en su caso, operación asimilada cuando se destinen a la exportación o una entrega intracomunitaria. Con ello se incorpora a rango legal el criterio de la Dirección General de Tributos (consulta V1213-13, de 11 de abril de 2013).

#### **1.9.4.3. Lucha contra el fraude**

##### ***Regla de inversión del sujeto pasivo (artículo 84.Uno.2º.g, Anexo. apartado décimo LIVA)***

Con base en el artículo 199 bis de la Directiva IVA y efectos *a partir de 1 de abril de 2015*, se amplían los supuestos de aplicación de la “regla de inversión del sujeto pasivo” a la entrega de:

- plata, platino y paladio en bruto, en polvo o semilabrado.
- teléfonos móviles, consolas de videojuegos, ordenadores portátiles y tabletas digitales, cuando el destinatario sea un empresario revendedor o el importe de la operación exceda de 10.000 euros (IVA excluido).

En los casos que proceda la inversión del sujeto pasivo, las entregas de estos bienes deberán documentarse en una factura mediante serie especial.

**Régimen simplificado** (artículo 122.Dos.2º y 3º LIVA)

Con efectos *a partir de 1 de enero de 2016*, se reducen los límites que permiten al contribuyente optar por este régimen:

- El *volumen de ingresos* en el año inmediato anterior para el conjunto de sus actividades disminuye de 450.000 a 150.000 euros, aunque se excluyen del cómputo las actividades agrícolas, forestales y ganaderas, cuyo límite pasa de 300.000 a 250.000 euros.
- Las *adquisiciones* e importaciones de bienes y servicios en el año inmediato anterior para el conjunto de sus actividades, excluidas las relativas al inmovilizado, disminuye de 300.000 a 150.000 euros.

**Régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca** (artículo 124.Uno y Dos.6º LIVA)

- Se excluye de su ámbito subjetivo de aplicación a los propietarios de fincas o explotaciones que cedan el aprovechamiento de la resina de los pinos mientras que se incluye al resinero persona física.
- Con efectos *a partir de 1 de enero de 2016*, se reducen los límites que permiten optar por este régimen: las *adquisiciones* e importaciones de bienes y servicios en el año inmediato anterior para el conjunto de actividades, excluidas las relativas al inmovilizado, disminuye de 300.000 a 150.000 euros.

**Nuevos tipos de infracción y sanciones** (artículo 170.Dos.6º, 7º y 8º, 171.Uno.6º y 7º y Dos LIVA)

- Falta de comunicación o la comunicación incorrecta por parte de los destinatarios de determinadas operaciones a las que resulta aplicable la regla de inversión del sujeto pasivo de su condición de empresarios y, en su caso, de la naturaleza de las obras (ejecuciones de obra para la construcción o rehabilitación de edificios o urbanización de terrenos y transmisiones de inmuebles en ejecución de garantía). La conducta se sanciona con multa pecuniaria proporcional del 1% de las cuotas devengadas respecto a las que se ha producido el incumplimiento en la comunicación, con un mínimo de 300 euros y un máximo de 10.000 euros.
- Falta de consignación o consignación incorrecta en la autoliquidación de las cuotas liquidadas por la Aduana correspondientes al IVA a la importación para aquellos operadores que puedan diferir el ingreso del Impuesto. La conducta se sanciona con multa pecuniaria proporcional del 10% de las cuotas no consignadas.

***Procedimiento específico de comprobación del IVA a la importación (Disposición adicional única LIVA)***

Los procedimientos de inspección, comprobación limitada y verificación de datos relativos al IVA devengado en la importación quedarán limitados en su alcance a las obligaciones tributarias derivadas exclusivamente de las operaciones de importación.

Cuando las cuotas liquidadas se refieran a sujetos pasivos acogidos al sistema de diferimiento, el ingreso de aquéllas se efectuará mediante dicho sistema.

***Régimen de depósito distinto del aduanero (artículo 24.Uno.3º.f, 65 y Anexo. apartado quinto LIVA)***

Con efectos *a partir de 1 de enero de 2016*, se estructura el uso del régimen de depósito distinto del aduanero para restringir la exención de las importaciones de bienes que se vinculen a dicho régimen a:

- Bienes objeto de Impuestos Especiales en régimen suspensivo
- Bienes procedentes del territorio aduanero de la Comunidad
- Bienes señalados por la Directiva IVA (patatas, aceitunas, cacao, estaño, cobre...).

Por otra parte, los titulares de los depósitos serán responsables subsidiarios del pago de la deuda tributaria que corresponda a la salida o abandono de los mismos excepto en el caso de los bienes objeto de Impuestos Especiales.

**1.9.4.4. Otras modificaciones**

***Tipos impositivos (artículo 91.Uno.1.8º LIVA)***

Disminuye el tipo impositivo aplicable a las flores y plantas vivas de carácter ornamental, pasando del 21% al 10%.

***Procedimiento de reembolso del IVA en importaciones (Disposición derogatoria única LIVA)***

Con efectos desde *1 de abril de 2016*, se deroga la disposición adicional única de la Ley 9/1998 que establece el reembolso por parte de la Aduana del IVA en importaciones de bienes a Agentes de Aduanas y personas o entidades que actúen en nombre propio y por cuenta de los importadores cuando no hayan obtenido el reembolso del IVA por parte de estos.

***Otras cuestiones***

Se incorporan diversas modificaciones con una mera finalidad aclaratoria, como la calificación como bienes corporales de ciertas transmisiones de participaciones o acciones en sociedades cuya posesión asegure la atribución de la

propiedad o disfrute de un inmueble (artículo 8.Dos.8º) o la supresión a la referencia de “exclusividad” en la exención prevista en el artículo 20.Uno.12º para entidades sin fines lucrativos, y otra serie de modificaciones de carácter técnico que tienen por objeto actualizar las referencias normativas y las remisiones a determinados procedimientos que se contienen en la Ley del impuesto.

## 1.9.5. IMPUESTOS ESPECIALES

### 1.9.5.1. ELECTRICIDAD

#### Cuantificación: Bases

- Reducción del 85% de la base imponible para aquellas actividades industriales cuya electricidad consumida represente más del 50% del coste de un producto o para actividades industriales cuyas compras o consumo de electricidad representen al menos el 5% del valor de la producción (Ley 28/2014, de 27 de noviembre)

### 1.9.5.2. IMPUESTO SOBRE GASES FLUORADOS DE EFECTO INVERNADERO<sup>62</sup>

#### Cuantificación

##### Bases

- Se incluyen en el ámbito de las operaciones sujetas la importación y adquisición intracomunitaria de gases contenidos en los productos cuya utilización lleve aparejada inherentemente las emisiones de los mismos a la atmósfera, como los aerosoles, sistemas y espumas de poliuretano y poliestireno extruido, entre otros.
- Se contempla como supuesto de no sujeción las pérdidas de gases objeto del impuesto que se deriven de las imprecisiones de los diferentes instrumentos de medición, cuando se pueda acreditar que dichas pérdidas se encuentran dentro de los límites de la tolerancia de peso especificados en el correspondiente certificado del instrumento de medición.
- Se introducen nuevas exenciones asociadas a las recargas en equipos, aparatos o instalaciones en sustitución de otros gases bajo determinadas condiciones; a las entregas a buques o aeronaves que realicen navegación marítima o aérea internacional; a las entregas a centros oficialmente reconocidos docentes o de investigación y laboratorios de pruebas e

<sup>62</sup> FUENTE: GARRIGUES, Comentario Fiscal 8-2014, *Reforma Fiscal: Novedades en el Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto General Indirecto Canario, Impuestos Especiales y Fiscalidad medioambiental*, 27 de noviembre de 2014, p. 14-15. Enlace web: [http://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/comentario-fiscal-8-2014](http://www.garrigues.com/es_ES/noticia/comentario-fiscal-8-2014)



investigación (exención del 95%); y a los destinados a las Fuerzas Armadas en equipos de extinción de incendios (exención del 95%).

- Se incrementa del 90% al 95% la exención prevista para la primera venta o entrega de gases con un potencial de calentamiento atmosférico igual o inferior a 3.500 para su incorporación en sistemas fijos de extinción de incendios.

### *Tarifas*

- Se introduce un régimen especial para el sector del poliuretano, por el cual el tipo impositivo a aplicar a los gases fluorados que se destinen a producir poliuretano o se importen o adquieran en poliuretano ya fabricado será el resultado de multiplicar el tipo impositivo que le corresponda según su potencial de calentamiento atmosférico por el coeficiente 0,10.

## **2. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA FISCAL DURANTE LA CRISIS, EN GENERAL**

### **2.1. Las secuelas de la Gran Recesión: un patrón de crecimiento lento e inestable**

Observando la evolución del *PIB realizado* en las dos últimas décadas, se aprecian mejor las consecuencias económicas derivadas del impacto de la *Gran Recesión de 2008* en nuestra área de influencia, además de que su alcance ha sido esencialmente diferente para el entorno de las economías avanzadas, en relación con las economías de mercado emergentes y las economías en desarrollo (vid. *Gráfica 3.1*).

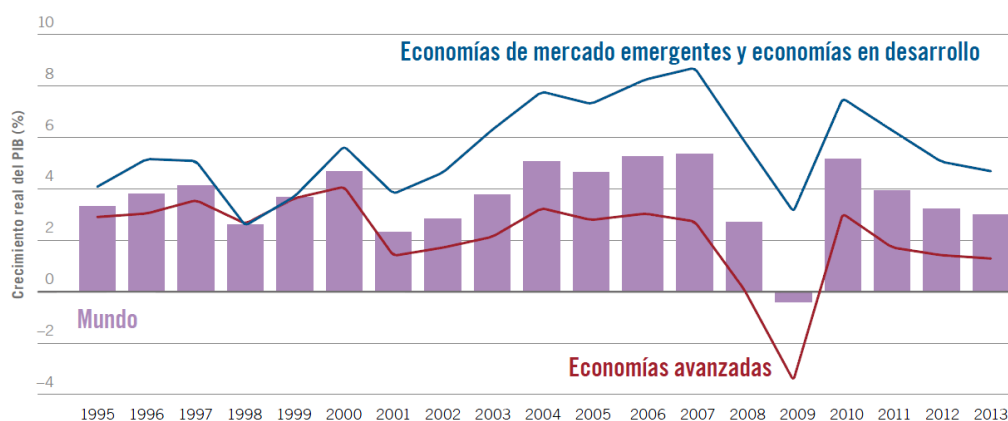
Entre los años 2007 y 2009 se registró una gran contracción de la economía mundial, y especialmente en el área de las economías avanzadas (con una caída próxima al 4% de variación interanual del PIB real). Luego tuvo lugar una incipiente recuperación -una vez tocado fondo en 2009-, que volvió de nuevo a interrumpirse justo a partir del año siguiente, dada la desaceleración mostrada en el ritmo de crecimiento.

A pesar de la caída global de las tasas de crecimiento económico medio anual registrada a partir de 2010, lo cierto es que las mostradas por las *economías emergentes y en desarrollo* se han mantenido a un nivel mucho más elevado (con al menos un 4% de aumento medio anual del PIB real entre 2002 y 2013, salvo en el año 2009, que “sólo” creció en torno a un 3%) que las apreciadas para el conjunto de las *economías avanzadas*.

Este proceso de recuperación de las economías avanzadas está resultando «lento», como remarca el BANCO DE ESPAÑA (2015).

### Gráfica 3.1: Crecimiento económico mundial, 1995–2013 (tasas de variación anual del PIB real)

Gráfico 1 Crecimiento económico medio anual, 1995-2013



Nota: Los grupos de países son los utilizados por el FMI en el anexo de su informe *Perspectivas de la Economía Mundial*, de abril de 2014.

Fuente: Base de datos *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI, abril de 2014. Datos disponibles en [www.ilo.org/gwr-figures](http://www.ilo.org/gwr-figures).

FUENTE: OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*, Ginebra, 2015, p. 3.

Sobre esta base, el banco central estima que las perspectivas de crecimiento económico a medio plazo son «moderadas» para este conjunto de países; además de «particularmente moderadas» para el caso concreto de las economías europeas (vid. *Gráfica 3.2*):

«Esto es resultado tanto del hecho de que la expansión previa se encontrara asociada a factores no sostenibles (en particular, el sobreendeudamiento del sector privado, el crecimiento excesivo de los precios de los activos y el sobredimensionamiento de los sectores financieros e inmobiliarios) como de las propias consecuencias de la crisis, en términos de elevado endeudamiento público, incremento del paro estructural e incertidumbre. Estos factores se sumaron a condicionantes estructurales previos, como el envejecimiento poblacional o la reducción tendencial de la productividad.

Las perspectivas de crecimiento son particularmente moderadas en las economías europeas. Las estimaciones más recientes del crecimiento potencial para el conjunto de los países de la Unión Europea de cara a la próxima década lo sitúan en alrededor del 1,3 %, significativamente por debajo del estimado para el período previo a la crisis... En concreto, si se comparan estas perspectivas con las existentes antes de la crisis, se observa que esa tasa de crecimiento de medio plazo se ha reducido en alrededor de 0,5 puntos porcentuales, debido, sobre todo, a una peor evolución esperada de la productividad y de la acumulación de capital».<sup>63</sup>

<sup>63</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Crecimiento y reasignación de recursos de la economía española*, en *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, cap. 3, p. 67.

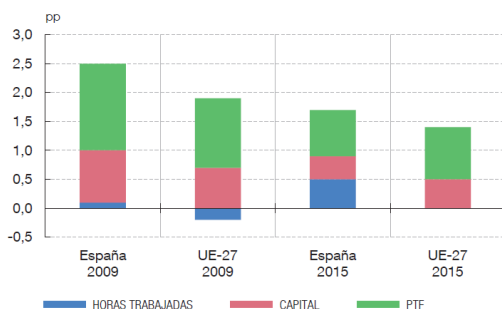
En el caso de la *economía española*, la Gran Recesión de 2008 tuvo unos efectos destructivos muy potentes sobre la actividad económica, lo que ha rebajado muy sensiblemente a su tasa estimada del *crecimiento potencial*.

### Gráfica 3.2: Impacto de la Gran Recesión sobre el PIB potencial y perspectivas a medio plazo

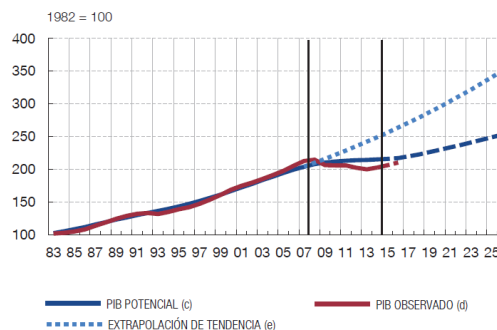
IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL PIB POTENCIAL Y PERSPECTIVAS DE MEDIO PLAZO

GRÁFICO 3.1

PROYECCIONES DE CRECIMIENTO POTENCIAL Y CONTRIBUCIONES PARA 2025 SEGÚN LA COMISIÓN EUROPEA ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS (a)



EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PIB POTENCIAL EN ESPAÑA (b)



FUENTES: Comisión Europea, Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

a Véanse «2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» y «The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies».

b En cada caso, las líneas continuas corresponden a estimaciones, y las discontinuas, a previsiones.

c Entre 1983 y 2007, la tasa de variación media anual estimada para el PIB potencial se situó en el 2,9 %. Entre 2008 y 2013, esta tasa se redujo hasta el 0,8 %.

d Entre 1983 y 2007, la tasa de variación media anual del PIB observado se situó en el 3 %. Entre 2008 y 2013, esta tasa fue del -1 %.

e Tendencia prevista para el PIB potencial con anterioridad a la crisis y que se corresponde con un crecimiento medio anual del 2,9 %.

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 68.

Su desencadenamiento puso de relieve la existencia de una serie de importantes desequilibrios en la anterior etapa de expansión, que a su vez determinaron unas grandes pérdidas acumuladas de producción y de empleo, junto a un muy fuerte incremento del desempleo, además de provocar un acelerado deterioro de las finanzas públicas (en términos del déficit y de la deuda pública), tal como resume el BANCO DE ESPAÑA (2015):

«En el caso de la economía española, el estallido de la crisis evidenció la acumulación de fuertes desequilibrios macroeconómicos en la fase de expansión, originados en una concentración excesiva de recursos en el sector inmobiliario, un elevado endeudamiento del sector privado, el sobredimensionamiento y la acumulación de riesgos del sector financiero y pérdidas significativas de competitividad, que se materializaron en un elevado déficit exterior y en un continuado aumento de la deuda externa. Como consecuencia de todo ello, las pérdidas acumuladas de output y empleo fueron muy elevadas y superiores a las observadas en otras economías. Además, el desarrollo de la crisis provocó un extraordinario aumento del desempleo y un rápido incremento del déficit y del endeudamiento públicos».<sup>64</sup>

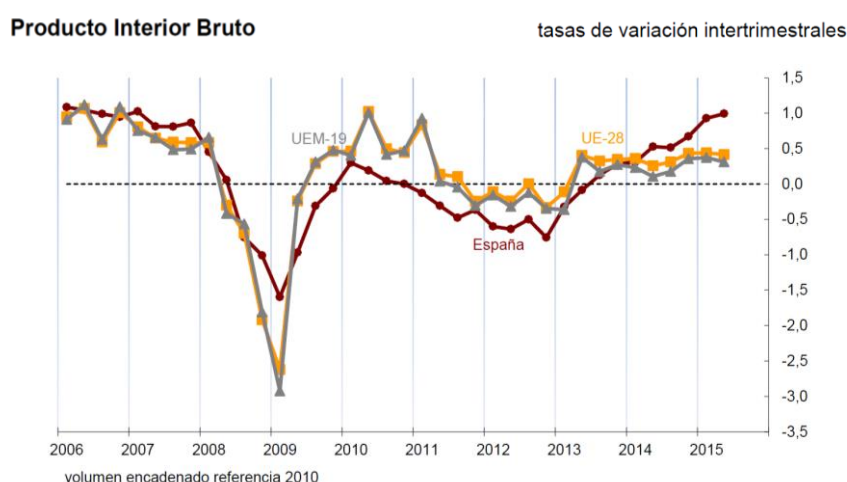
<sup>64</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Crecimiento y reasignación de recursos de la economía española*, en *Informe Anual*

Contemplando la evolución del crecimiento anual del PIB español, en relación al experimentado por la Unión Europea (UE-28) y la Unión Económica y Monetaria (UEM-19) entre 2006 y 2015, se comprueba que el impacto de la Gran Recesión ha sido mucho mayor sobre nuestra economía, que muestra unas tasas de crecimiento del PIB inferiores a las registradas en esos dos conjuntos de países, entre 2009 y 2013 (vid. *Gráfica 3.3*).

Por otra parte, también se evidencia que, en las fases de expansión y de recuperación, la economía española muestra un mayor dinamismo en los ritmos de crecimiento en relación a la UE y a la UEM (tanto en la fase de expansión anterior, hasta 2008; como en la incipiente recuperación, a partir de 2014).

Desde la óptica del *gasto*, el crecimiento anual del PIB español ha ido alternando sucesivamente en el período observado (2006-2015) el protagonismo de las respectivas contribuciones, tanto de la *demanda nacional* como de la *demanda externa* (vid. *Gráfica 3.4*).

**Gráfica 3.3: Evolución del PIB: UE-28, UEM-19 y España**  
(tasas de variación intertrimestrales)



FUENTE: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2010. Segundo trimestre de 2015*, en *Notas de prensa*, 27 de agosto de 2015, p. 2.

Entre mediados de 2008 y finales de 2013, la contribución de la *demanda exterior* al PIBpm fue la salvaguarda del crecimiento económico en España, ante la prolongada atonía de la demanda nacional.

De hecho, la demanda nacional comenzó a reducirse a partir del primer trimestre de 2007, pero justo al año siguiente experimentó un auténtico desplome, tras el estallido de la crisis, al pasar de un aumento del PIBpm del 4% a un descenso del 8% en solo un año (entre 2008 y 2009), lo que supone una brusca caída de 12 puntos porcentuales.

2014, op. cit., cap. 3, p. 67.

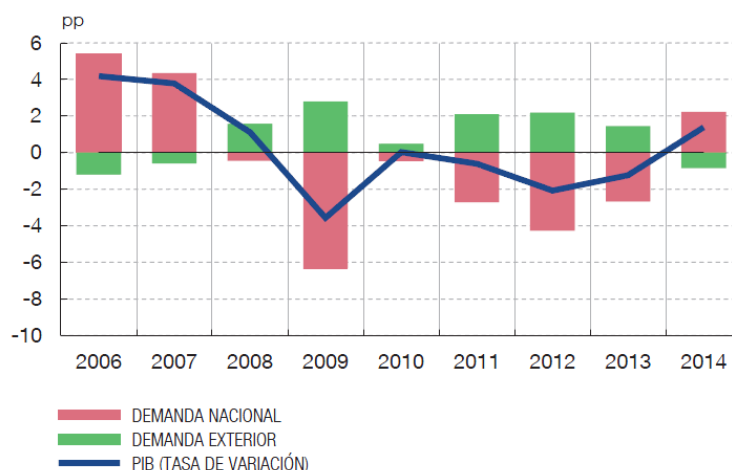
Entre mediados de 2009 y de 2010 se registró una importante recuperación de casi 9 puntos porcentuales en la *demanda nacional*, pero a partir de entonces, y tras la aplicación de las medidas de *austeridad fiscal*, se volvió a registrar nuevamente otra fuerte caída -desde mediados de 2010 hasta el cuarto trimestre de 2013-, con un nuevo descenso en su contribución al PIBpm de casi 6 puntos porcentuales.

**Gráfica 3.4: Evolución del PIB y de la Demanda nacional y exterior (aportaciones al crecimiento del PIBpm, puntos porcentuales)**

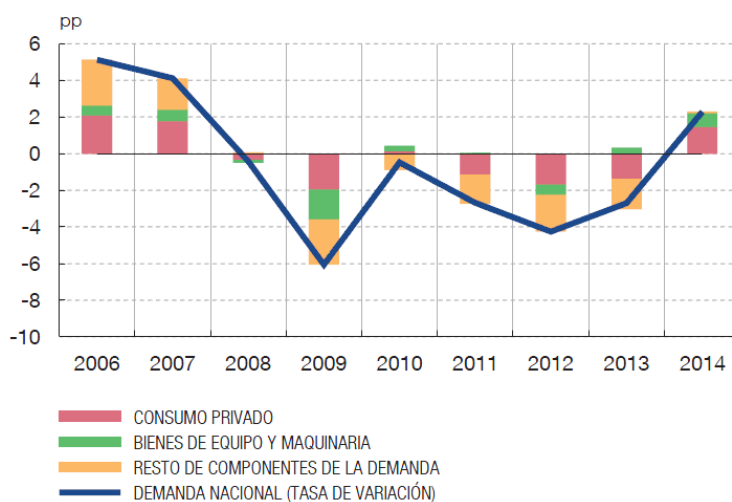
ESPAÑA: EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LA DEMANDA NACIONAL.  
APORTACIONES AL CRECIMIENTO

GRÁFICO 1.2

PIB, DEMANDA NACIONAL Y DEMANDA EXTERIOR



DEMANDA NACIONAL Y SUS COMPONENTES



FUENTES: Instituto Nacional de Estadística y Banco de España.

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 21.

Desde finales de 2013 se evidencia una recuperación y reactivación de la *demanda nacional* (con una ganancia de más de 8 puntos porcentuales, hasta el segundo trimestre de 2015), si bien fue más rápida al inicio que en su desarrollo.

**Gráfica 3.5: Evolución de la Demanda nacional y exterior  
(aportaciones al crecimiento del PIBpm, puntos porcentuales)**



FUENTE: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2010. Segundo trimestre de 2015*, en *Notas de prensa*, 27 de agosto de 2015, p. 3.

Las tendencias descendentes mostradas entre 2008 y 2013 por dos grandes componentes del gasto, como son el *consumo privado* y la *inversión en equipo* (vid. *Gráfica 3.6*), permiten apreciar no obstante un comportamiento de una mayor estabilidad relativa en el gasto en consumo (cuyo nivel se redujo en 2013 un 12,5%, en relación al nivel de 2008), que en la inversión, que ha sido más volátil durante la fase de recesión (con un descenso de su nivel del 30% en 2013, en relación al nivel observado en 2008). Pero en contrapartida, en la recuperación iniciada en 2013 se aprecia un mayor dinamismo en la inversión en equipo, que en el consumo de los hogares.

A pesar de estos signos de recuperación de la economía española, las *perspectivas* a largo plazo apuntan hacia un *potencial de crecimiento* bastante inferior al registrado por las pautas históricas de nuestra economía, según el planteamiento del BANCO DE ESPAÑA (2015) (vid. *Gráfica 3.2*). Tales perspectivas se fundamentan en el alto nivel de paro existente, el envejecimiento de la población, la baja productividad, y el proceso de despalancamiento de los sectores público y privado:

«Las estimaciones disponibles proyectan una tasa de crecimiento potencial de la economía española inferior a sus pautas históricas... Estas perspectivas se encuentran condicionadas por factores tanto globales como característicos de la economía española, entre los que se encuentran el necesario proceso de despalancamiento público y privado, el elevado

nivel de desempleo, el bajo crecimiento de la productividad y el envejecimiento poblacional». <sup>65</sup>

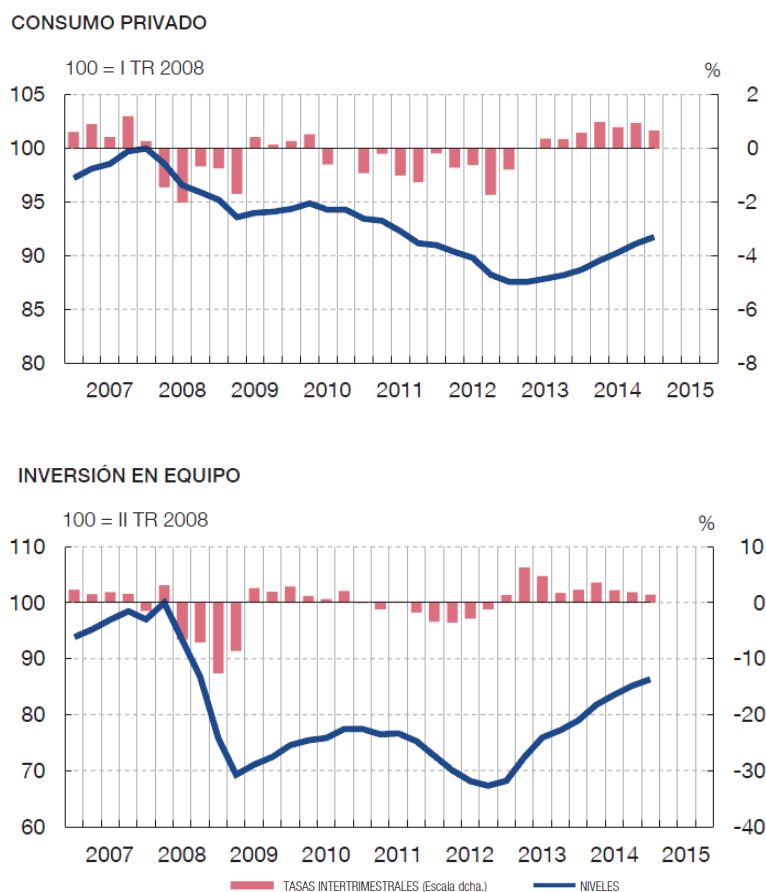
Para dar la vuelta a esta situación, la estrategia que propone nuestro *banco central nacional* para consolidar la recuperación económica y mejorar las perspectivas de crecimiento, consiste en corregir los desequilibrios, reducir la tasa de desempleo y aumentar la productividad.

Ello requiere una reasignación de los recursos de la economía, para destinarlos hacia los sectores y empresas más productivos, además de evitar que el incremento del desempleo se transforme en un problema de paro estructural.

### Gráfica 3.6: Evolución del Consumo privado y de la Inversión en equipo (niveles y tasas intertrimestrales)

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PRIVADO Y DE LA INVERSIÓN EN EQUIPO

GRÁFICO 1.3



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

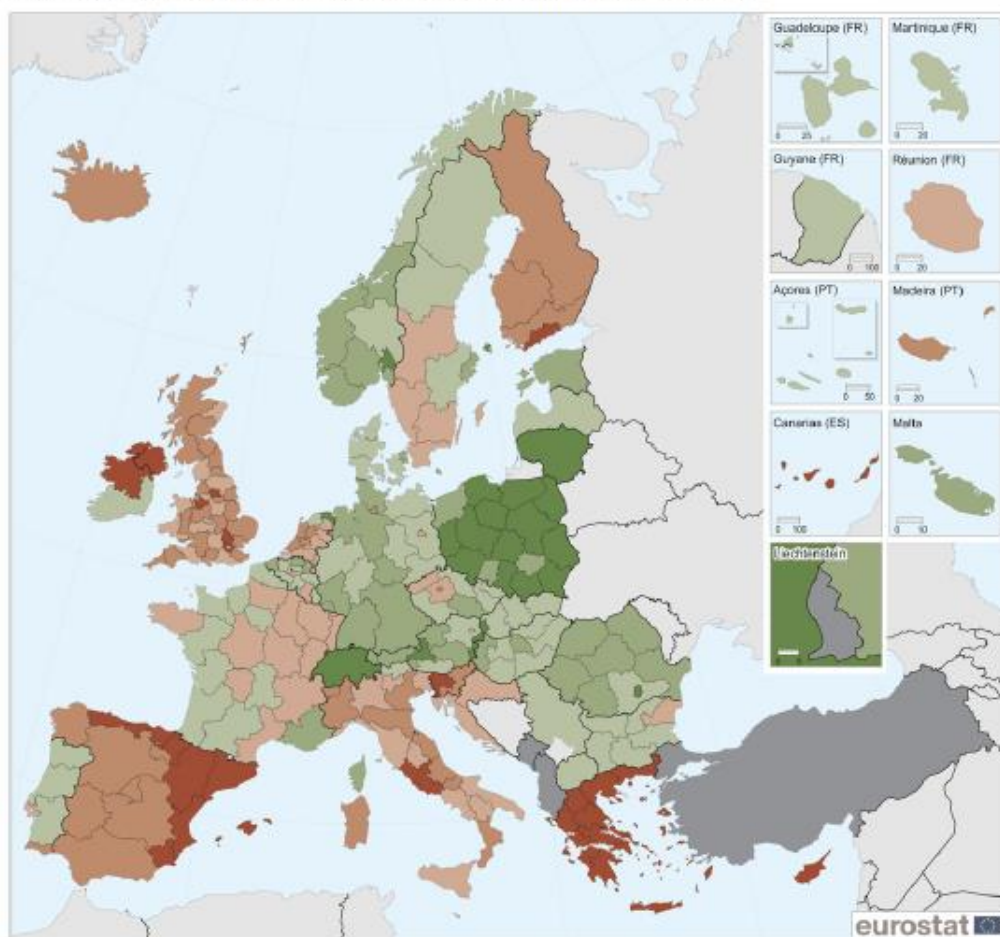
FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 21.

<sup>65</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Crecimiento y reasignación de recursos de la economía española*, en *Informe Anual 2014*, op. cit., cap. 3, p. 67.



**Mapa 3.1: Variación del PIB por habitante, en nivel de poder adquisitivo (PPS), 2008–2013**  
(diferencia de puntos porcentuales entre 2013 y 2008; en relación a la media de UE-28)

**Map 6.2:** Change of gross domestic product (GDP) per inhabitant, in purchasing power standard (PPS), by NUTS level 2 region, 2008–13 <sup>(1)</sup>  
(percentage points difference between 2013 and 2008; in relation to the EU-28 average)



(percentage points difference between 2013 and 2008; in relation to the EU-28 average)

< -8  
-8 – < -4  
-4 – < 0  
0 – < 4  
4 – < 8  
≥ 8  
Data not available

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat  
Cartography: Eurostat — GISCO, 05/2015

0 200 400 600 800 km

<sup>(1)</sup> Germany: data available at the NUTS1 level. Switzerland: only available at national level. Belgium: 2009–13. Germany and the Netherlands: 2010–13. Italy: 2011–13. Norway: 2011–12.  
Source: Eurostat (online data codes: [nama\\_10r\\_2gdp](#) and [nama\\_10\\_pc](#))

FUENTE: EUROSTAT, *Eurostat regional yearbook 2015*, Luxembourg, 2015, p. 128.

Finalmente, en el *Mapa 3.1* se contempla la variación registrada en el *PIB por habitante* entre 2008 y 2013 –esto es, durante el transcurso de la crisis-, en relación a la media de la Unión Europea (UE-28).

La dimensión de los efectos de la Gran Recesión sobre nuestra economía se aprecia mejor al comprobarse que ha supuesto un recorte de más de 8 puntos porcentuales en el *PIB por habitante* entre los años 2008 y 2013 (en relación a la

media de UE-28), en las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Islas Baleares y Canarias. Y de un recorte comprendido entre 4 y 8 puntos porcentuales en el resto de Comunidades: Galicia, Castilla y León, La Rioja, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía.

## 2.2. Gestión de la demanda efectiva y política fiscal

Los instrumentos de la política fiscal, y particularmente el presupuesto público, adquirieron un protagonismo central con el desarrollo de la teoría keynesiana, al aplicarse ahora a la gestión de la demanda efectiva con fines estabilizadores (entre ellos, para garantizar el logro del pleno empleo).

Si admitimos la existencia de una demanda privada insuficiente, el Estado que aspire al logro del *pleno empleo* tendría que estar dispuesto «en caso de necesidad a gastar más de lo que obtiene de los ciudadanos a través de los impuestos, con el fin de utilizar la mano de obra y otros recursos productivos que de otro modo de despilfarrarían en el desempleo»,<sup>66</sup> como subrayó BEVERIDGE (1944).

Ahora bien, si el pleno empleo constituye el fin prioritario de la política fiscal, entonces el presupuesto público tendrá que basarse en la mano de obra, antes que en las supuestas restricciones de los impuestos. Esta concepción se refiere, por tanto, al diseño de un nuevo tipo de presupuesto que no está centrado tan sólo en el gasto o desembolso realizado por las instituciones públicas, sino también en el alcance ejercido por las medidas fiscales sobre el nivel y la orientación del gasto privado:

«La esencia [de una política de pleno empleo] es la elaboración de un programa a largo plazo de desembolso planificado, guiado por las prioridades sociales y destinado a dar estabilidad al sistema económico y facilitar su expansión. El principal instrumento de esta política es un nuevo tipo de Presupuesto. El programa no se ocupa solamente del desembolso público, realizado directamente por el Estado o por las entidades locales. En una sociedad libre, la mayor parte del desembolso total del que depende el empleo consistirá en el gasto de sus rentas personales por parte de los ciudadanos privados. En una sociedad que reserve un papel importante a la empresa privada en la industria, una parte sustancial del desembolso total tomará la forma de inversión empresarial privada. El Estado, aunque en una sociedad libre no trate de controlar la cuantía o la dirección del gasto de los ciudadanos privados, puede influir en él mediante los impuestos y otras formas de política fiscal. El Presupuesto

<sup>66</sup> BEVERIDGE, W. H.: *Un nuevo tipo de presupuesto*, en *Pleno empleo en una sociedad libre*, op. cit., Parte IV. Una política de empleo para tiempos de paz, Sección 2. La primera condición: un desembolso total suficiente, p. 167.

anual es, por tanto, un instrumento no sólo para determinar el desembolso público sino también para influir en el desembolso privado».<sup>67</sup>

Como consecuencia, se vislumbran dos grandes aspectos novedosos en este tipo de presupuesto planteado por BEVERIDGE (1944), en relación con la tradición anterior. Primero, que no se preocupará tan sólo de las finanzas públicas, sino también de los ingresos y de los gastos o desembolsos realizados por la comunidad en su conjunto. Y segundo, que planificará el gasto público considerando en primer término a los trabajadores del país, sin tener en cuenta a los recursos financieros disponibles, con la finalidad primordial de dar un empleo a todos los que quieran trabajar:

«El ministro que presente el Presupuesto, tras calcular cuánto se puede esperar que gasten los ciudadanos en consumo y en inversión conjuntamente en una situación de pleno empleo, debe proponer un desembolso público suficiente, junto con el desembolso privado estimado, para conseguir esta situación, es decir para dar empleo a la totalidad de la mano de obra del país. Este es el principio más importante. No resuelve la cuestión de cómo proporcionar los medios para hacer frente a este desembolso, y en particular la división entre impuestos y empréstitos, ni la cuestión de los fines a los que está destinado el desembolso, incluyendo la división entre desembolso público y privado o entre consumo e inversión... La mejor vía en un momento determinado depende de las circunstancias de ese momento».<sup>68</sup>

Este relevante cambio de mentalidad económica, en relación con el papel a desempeñar por la actividad pública y la gestión del presupuesto con fines estabilizadores, también fue anticipado por GUNNAR MYRDAL (1934) una década antes, al entender que el presupuesto público no debería estar supeditado a las consideraciones de rentabilidad que suelen predominar en la esfera privada, sino a los efectos económicos y sociales que se pretendan alcanzar con un determinado esquema o programa de ingresos y gastos públicos.

En su virtud, no habría que evaluar a los gastos públicos en función de las ganancias o las pérdidas a que dieran lugar a la Hacienda pública o al Estado, sino a partir del alcance que hayan ejercido para un funcionamiento más eficaz de la economía, considerada en su totalidad.

Siguiendo a MYRDAL (1934), la Hacienda pública tiene «un fundamento de motivación completamente distinto de la actividad privada», dado que la actividad pública no se mantiene para obtener «un beneficio neto máximo», sino para tratar de influir en la vida económica de una forma determinada:

<sup>67</sup> BEVERIDGE, W. H.: *La naturaleza de una política de pleno empleo*, en *Pleno empleo en una sociedad libre*, op. cit., Parte I. Introducción y resumen, p. 51.

<sup>68</sup> BEVERIDGE, W. H.: *Ibíd.*, p. 52.

«Los cálculos presupuestarios en la administración fiscal no representan... en modo alguno el complejo entero de motivación de esta administración, lo que, empero, ocurre con los cálculos de inversión y empleo en el caso típico ideal de la Empresa privada. *La Hacienda pública no es, en este sentido, una Empresa para la rentabilidad...*

Este hecho resulta evidente en lo que se refiere a los gastos en el Presupuesto del Estado, los cuales, según las normas presupuestarias, serán cubiertos con contribuciones en el significado común, inmediatamente o después de un plazo de amortización más o menos largo. Estos gastos para la enseñanza, justicia, defensa, obras públicas de carreteras, necesidades culturales, socorros contra las crisis, etc., no pueden justificarse por la posibilidad de dar como resultado una ganancia al Estado o Municipio. En cambio, se justifican directamente por las consecuencias sociales y económicas que se espera que originen».<sup>69</sup>

En realidad, los presupuestos públicos son unas herramientas muy poderosas para determinar la trayectoria o la evolución de la actividad económica. Con la instrumentación de los programas de gastos y de ingresos públicos se puede influir, de un modo muy significativo, sobre los respectivos niveles de ingresos, producción, empleo y precios.

Cuando el gobierno decide ampliar los programas de gasto público, está inyectando una nueva suma al gasto agregado de la economía, aumentando de ese modo el poder adquisitivo de los agentes, que se va difundiendo paulatinamente por todo el sistema productivo, mediante la elevación de las ventas de bienes y servicios, de los ingresos, de los empleos, de los salarios, de los beneficios y, probablemente, de los precios (aunque ello dependerá de la elasticidad de la curva de oferta agregada: si esta fuera horizontal -esto es, perfectamente elástica-, entonces los aumentos de la demanda agregada no implicarían una subida de los precios). Así pues, esta política fiscal concreta tendría un carácter expansivo, al facilitar tanto el aumento de la actividad económica como del nivel de ingreso, de la producción y del empleo; aunque probablemente también genere ciertas tensiones al alza en los precios.

Pero si el gobierno decidiera recortar los programas de gasto público, entonces generaría exactamente los efectos contrarios a los señalados, provocando de esa forma una contracción de la actividad económica. En tal caso, caerían las ventas, los ingresos, la producción, el empleo, los salarios, los beneficios y, probablemente, también los precios; mientras que, por el contrario, el desempleo tendería a aumentar. De modo que ahora estaríamos en presencia de una política fiscal restrictiva o contractiva.

<sup>69</sup> MYRDAL, G. (1934): *Relaciones de la hacienda pública con la vida económica privada*, en *Los efectos económicos de la política fiscal*, Aguilar, Madrid, 1962, Primera parte, cap. II, p. 18-19.

Si pasamos ahora al otro lado de las cuentas públicas, nos encontramos con los impuestos, la principal fuente de financiación de la Hacienda pública. Si el gobierno considera oportuno reducir la presión fiscal, por ejemplo, mediante la rebaja de los tipos impositivos del impuesto sobre la renta, esa medida determinaría de forma automática un incremento de la renta disponible de los contribuyentes sujetos al pago del impuesto, por lo que van a mejorar su capacidad adquisitiva. Y ello terminará redundando -como hemos visto antes- en una expansión final de la actividad económica general, generándose más empleos y, posiblemente, tensiones o subidas en los niveles de precios. En el caso contrario, esto es, si el gobierno decide apostar por unos impuestos más elevados (por ejemplo, mediante el establecimiento de unos tipos impositivos superiores en un impuesto indirecto, como el IVA), la *propensión a consumir* tendería en este caso a reducirse, de tal modo que se puede anticipar que bajarían los precios y que, simultáneamente, aumentaría el nivel de desempleo, al ser una medida fiscal de carácter restrictivo.

Estas diversas alternativas que están al alcance de la política fiscal, así como sus interacciones con la economía en su conjunto, se pueden resumir con la siguiente exposición de JAMES TOBIN (1963), uno de los más destacados economistas keynesianos:

«El gasto del gobierno afecta, antes que nada, las fortunas económicas de las personas físicas y morales que en realidad reciben los cheques del gobierno. Pero conforme los beneficiarios iniciales vuelven a gastar el dinero, los egresos del gobierno se difunden amplia y rápidamente en todo el país. Por consiguiente, un aumento en el gasto federal, cualquiera que sea su propósito y distribución iniciales, constituye una inyección de poder adquisitivo general para la economía. Al igual que las inyecciones de poder adquisitivo de fuentes privadas, un aumento en el gasto federal tiende a aumentar las ventas, los trabajos, los ingresos, las utilidades, y algunas veces los precios en toda la economía. Por otra parte, la contrapartida del libro mayor del presupuesto, los impuestos, absorben poder adquisitivo de la economía. Los impuestos más elevados afectan, en primer lugar, a todos los contribuyentes a los que gravan. Pero la reducción en su capacidad de gasto se disemina en toda la economía, reduciendo generalmente las ventas, la ocupación, los ingresos, las utilidades, y algunas veces los precios.

Por consiguiente, el presupuesto constituye una fuerza tremenda para la inflación o la deflación, para el crecimiento o el estancamiento, para el desempleo o la ocupación plena. Este poder no desaparece si se ignora, ni aumenta si se reconoce. Planear el presupuesto con una visión del equilibrio económico global no aumenta el poder del gobierno sobre la

economía». <sup>70</sup>

En virtud de todos estos efectos singulares, la programación presupuestaria anual del gobierno debería tender a conseguir un estado ideal de equilibrio macroeconómico, mediante la confección del presupuesto más adecuado a los fines prioritarios que se persigan:

«En [algunos] países, el gobierno intenta, a través del presupuesto anual, lograr un equilibrio entre el poder adquisitivo global y la capacidad productiva del país. El presupuesto se comprime conscientemente —impuestos más altos en relación con los gastos si el poder adquisitivo excesivo amenaza con la inflación o si hay dificultades en la balanza de pagos. Se relaja conscientemente, impuestos más bajos o gastos más altos si las deficiencias de la demanda total amenazan con producir desempleo y una capacidad excesiva». <sup>71</sup>

En el análisis keynesiano se considera, asimismo, que las decisiones de ahorrar (que determinan la magnitud de la *propensión al ahorro*) dependen tanto de la evolución de los tipos de interés, como de la *tributación* sobre los rendimientos esperados de los activos.

En este sentido, el efecto de una política fiscal que estuviera orientada a conseguir la mayor *igualdad* en la distribución de los ingresos (por ejemplo, mediante el establecimiento de impuestos sobre las ganancias del capital, o sobre las herencias), sería el de un aumento tanto mayor de la *propensión a consumir*, siguiendo el criterio de KEYNES (1936):

«En la medida en que la propensión del individuo a ahorrar dependa de los futuros rendimientos que espera, es claro que está ligada, no sólo con la tasa de interés, sino con la política fiscal del gobierno. Los impuestos sobre el ingreso, especialmente cuando gravan al ingreso “no ganado”, los impuestos sobre las ganancias del capital, los impuestos sobre herencias y otros similares, son tan importantes como la tasa de interés; en tanto que el alcance de los posibles cambios en la política fiscal puede ser mayor, en las previsiones por lo menos, que el de la tasa misma. Si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir la mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, tanto mayor». <sup>72</sup>

Por lo tanto, una política fiscal de carácter redistributivo va a generar un efecto expansivo sobre la economía en su conjunto, al estimular el consumo, el

<sup>70</sup> TOBIN, J.: *¿Qué tan planeada se encuentra nuestra economía?*, en *Política económica nacional (Ensayos)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 16.

<sup>71</sup> TOBIN, J.: *Ibídem*, p. 17.

<sup>72</sup> KEYNES, J. M.: *La propensión a consumir: I. Los factores objetivos*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., Libro III, cap. 8, p. 91.



gasto agregado y la *demanda efectiva*.

También hemos de observar, finalmente, que una política fiscal partidaria del endeudamiento público (esto es, de aceptación de deudas por el gobierno), podría generar «una notable ampliación» de la *demanda efectiva*.

Ahora bien, cuando la política fiscal se encuentra gobernada por el principio de austeridad, esto es, por el fomento del ahorro público (en cuyo caso, la *propensión a consumir* será mucho más reducida), sucede justo lo contrario. Y este sería el caso cuando el gobierno constituya grandes fondos de reserva, engrosados por aquella parte de los impuestos que se destinan al pago de la deuda pública.

El impacto de esta especie de ahorro público es que terminará provocando «una severa contracción» de la demanda efectiva, según el criterio de KEYNES (1936):

«Debemos también tener en cuenta el efecto sobre la propensión global a consumir, cuando el gobierno reserva fondos de los impuestos ordinarios para el pago de deudas; porque esto representa una especie de ahorro social, de manera que una política que tiende a crear grandes fondos de reserva debe considerarse, en determinadas circunstancias, como reductora de la propensión a consumir. Esta es la razón por la cual un cambio de frente de la política gubernamental, pasando de la aceptación de deudas a la creación de fondos de reserva (o viceversa), puede ocasionar una severa contracción (o notable ampliación) de la demanda efectiva».<sup>73</sup>

### 3. EL IMPACTO DE LA GRAN RECESIÓN DE 2008 SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS, Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE INGRESOS Y DE GASTOS PÚBLICOS

Como resultado del fuerte impacto inicial de la Gran Recesión sobre los presupuestos públicos -por la vía de los estabilizadores automáticos-, se ha venido a registrar un deterioro significativo, a partir de entonces, en las cuentas de las Administraciones Públicas de las economías de la zona del euro, y que ha sido particularmente agudo e intenso en el caso de España.

Ello se ha traducido en la aparición de unos desequilibrios fiscales y presupuestarios relevantes, que tuvieron un fiel reflejo en el aumento acelerado de las cifras del déficit público y, particularmente, del endeudamiento público, como consecuencia de la brusca caída experimentada por los ingresos fiscales de naturaleza impositiva.

<sup>73</sup> KEYNES, J. M.: *La propensión a consumir: I. Los factores objetivos*, en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., Libro III, cap. 8, p. 92.



Como reacción, la respuesta de los gobiernos europeos consistió inicialmente en adoptar una batería de medidas compensadoras, de carácter anticíclico, lo que reactivó de nuevo de un modo pasajero el crecimiento económico, como ya se ha analizado.

Pero fue a partir de 2010 cuando se decidió implementar -y además, de un forma conjunta y simultánea, no escalonada- en todas las economías integradas en la zona del euro, una política fiscal y presupuestaria fuertemente restrictiva, caracterizada por la aplicación de unas severas medidas de austeridad (con recortes significativos en los niveles de los gastos públicos, afectándose a las partidas destinadas al gasto social) junto a otras medidas de naturaleza tributaria, al objeto de incrementar las recaudaciones fiscales de la forma más práctica y rápida posible.

### 3.1. Evolución comparativa del déficit, de la deuda y del saldo primario de las Administraciones Públicas<sup>74</sup>

A la vista de la evolución comparativa de la *capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (PDE)* de las Administraciones Públicas de España y del conjunto de la zona del euro, desde la amplia perspectiva del período 1995-2014, podemos sostener que la Gran Recesión fue el principal factor determinante en la ruptura de la senda hacia la *estabilización fiscal* emprendida por la economía española entre el ejercicio 1995, en el que se alcanzó un déficit público del 7% (un nivel muy parejo al 7,3% de los países de la zona del euro) y el ejercicio 2007, en el que se registró un *superávit público* del 2%.

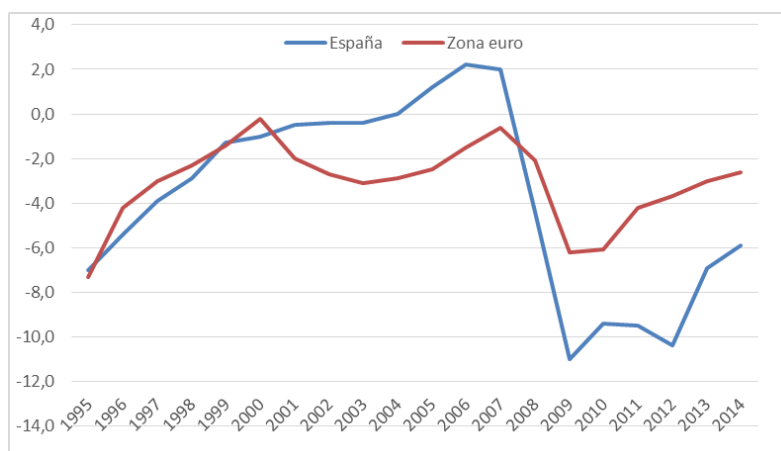
Ello otorgaba un amplio margen a la política fiscal y presupuestaria española, al disponer entonces de 5 puntos porcentuales en términos del PIB, por debajo del *límite máximo del 3%* en materia de déficit público (vid. *Gráfica 3.7* y *Tabla 3.1*).

De hecho, en los seis años anteriores a la implosión de la doble crisis financiera y económica de 2008, la Hacienda Pública española estuvo en realidad bastante saneada, rondando entre los ejercicios 2001 y 2004 la situación del equilibrio presupuestario (también conocido como *déficit cero*); y llegando incluso a alcanzar un estado de *superávit presupuestario* entre los ejercicios 2005 y 2007.

A diferencia de la Eurozona, que presentó un déficit público promedio del 2,2% sobre el PIB en este mismo intervalo comprendido entre 2001 y 2007.

<sup>74</sup> En el *Anexo Estadístico* se incluyen unas Tablas adicionales, referidas a España y a su estructura institucional, en las que se contempla la distribución institucional de la capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones Públicas por importes (*Tablas A.25 y A.27*) y en porcentaje del PIB (*Tabla A.26*), y la distribución institucional de la deuda pública PDE (*Tabla A.29*).

**Gráfica 3.7: Déficit PDE de las Administraciones Públicas España y Zona del euro-19, 1995-2014 (en porcentaje del PIB)**



PDE: Protocolo de Déficit Excesivo. Fuente: Eurostat y BCE.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Estadístico*, Diciembre 2015, p. 36.

**Tabla 3.1: Déficit PDE y Deuda PDE de las Administraciones Públicas España y Zona del euro, 1995-2014 (porcentajes del PIB)**

Porcentajes del PIB a precios de mercado				
Año	Déficit PDE		Deuda PDE	
	Zona euro	España	Zona euro	España
1995	-7,3	-7,0	...	61,7
1996	-4,2	-5,4	...	65,6
1997	-3,0	-3,9	...	64,4
1998	-2,3	-2,9	...	62,5
1999	-1,4	-1,3	...	60,9
2000	-0,2	-1,0	...	58,0
2001	-2,0	-0,5	...	54,2
2002	-2,7	-0,4	...	51,3
2003	-3,1	-0,4	...	47,6
2004	-2,9	0,0	...	45,3
2005	-2,5	1,2	...	42,3
2006	-1,5	2,2	67,3	38,9
2007	-0,6	2,0	65,0	35,5
2008	-2,1	-4,4	68,6	39,4
2009	-6,2	-11,0	78,4	52,7
2010	-6,1	-9,4	83,7	60,1
2011	-4,2	-9,5	86,0	69,5
2012	-3,7	-10,4	89,3	85,4
2013	-3,0	-6,9	91,1	93,7
2014	-2,6	-5,9	92,1	99,3

Fuente: Eurostat y BCE.

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, *Boletín Estadístico*, Diciembre 2015, p. 36 y 37.

Este buen comportamiento observado en la evolución de la *capacidad o necesidad de financiación* (superávit / déficit público) de las Administraciones Públicas españolas vino a determinar la sostenida trayectoria descendente de la *deuda pública* en proporción al PIB -aparejada a una decreciente carga financiera

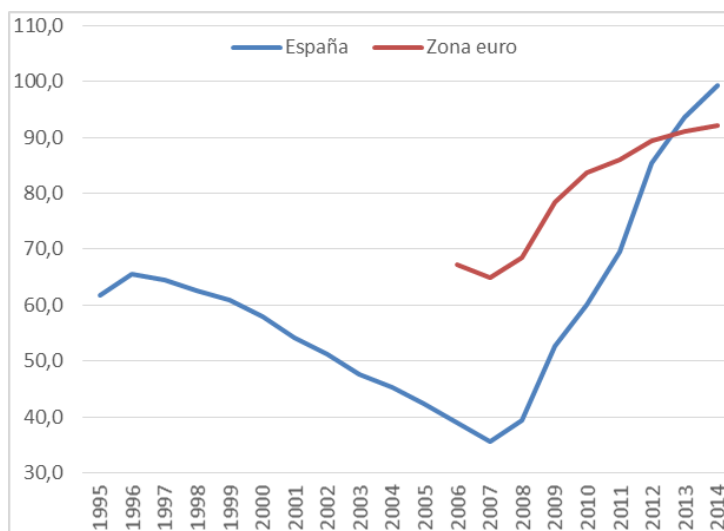
de intereses- entre los ejercicios 1996 (con un nivel del 65,6%) y 2007, en donde se registró el mínimo de la deuda pública española, situado en un 35,5%. En este caso, el margen de maniobra disponible para la política fiscal y presupuestaria era de 24,5 puntos porcentuales en relación al PIB, por debajo del *límite máximo del 60%* en términos de deuda pública. Mientras tanto, el nivel de la deuda pública en la Zona del euro fue equivalente al 65% del PIB durante 2007. Esto es, nada menos que 29,5 puntos porcentuales por encima del nivel de endeudamiento español (vid. *Gráfica 3.8*).

Así pues, debemos subrayar el hecho de que el nivel de *deuda pública PDE* registrado en España se redujo en 30,1 puntos porcentuales sobre el PIB, en el transcurso de los 11 años anteriores a la implosión de la Gran Recesión.

O, dicho con otras palabras: España tenía bien hechos sus deberes fiscales antes de la Gran Recesión, tanto en materia de *déficit público* como de *deuda pública*. Y también era uno de los alumnos aventajados de la clase europea en ambas materias.

Pero fue justo a partir de esta circunstancia, cuando comenzaron a invertirse los anteriores términos (vid. *Gráfica 3.9* y *Tabla 3.1*), poniendo al descubierto las carencias estructurales de la economía española.

**Gráfica 3.8: Deuda PDE de las Administraciones Públicas España y Zona del euro-19, 1995-2014 (porcentajes del PIB)**



PDE: Protocolo de Déficit Excesivo. Fuente: Eurostat y BCE.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de BANCO DE ESPAÑA, Boletín Estadístico, Diciembre 2015, p. 37.

Dentro del ámbito fiscal y presupuestario, y como resultado de la caída de las bases imponibles y de la expansión de ciertas partidas del gasto público a consecuencia de las crisis, cabe destacar que el *déficit público* se incrementó nada menos que en 13 puntos porcentuales en relación al PIB entre los años 2007

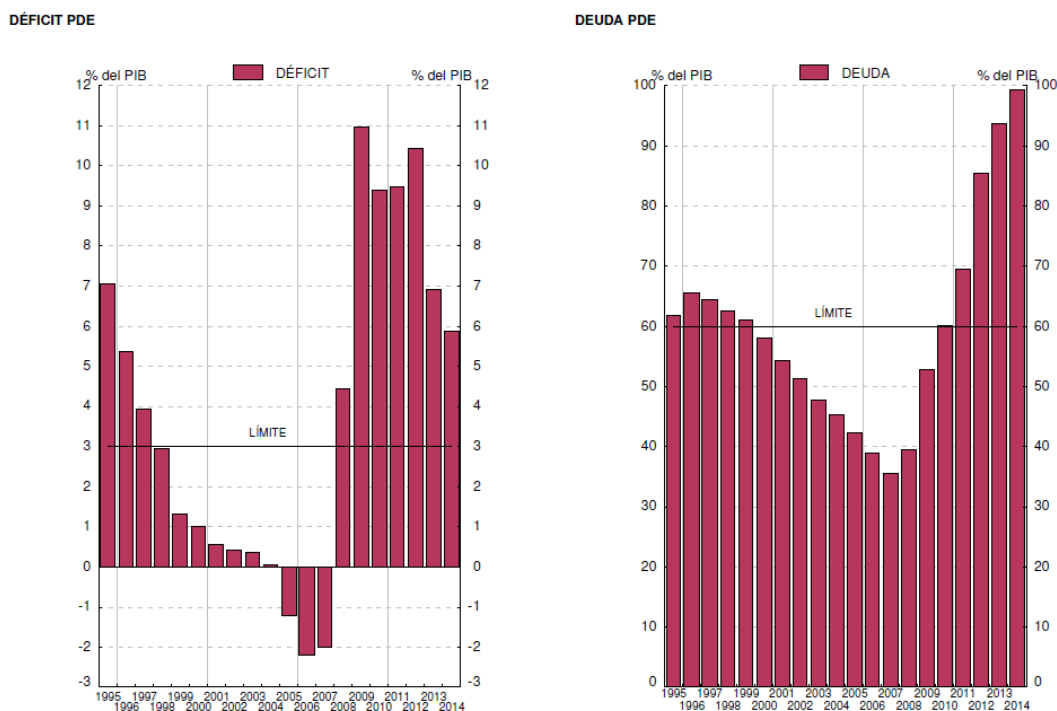
(+2%) y 2009 (-11%), un hecho que ha venido a marcar toda la trayectoria posterior de la hacienda pública española.

Tan solo Irlanda (con un incremento observado en el déficit público de 14,1 puntos porcentuales sobre el PIB) rebasó a España en este apartado. Estando seguida, a continuación, por Chipre (8,7 puntos), Grecia (8,6 puntos), Letonia (8,4 puntos) y Finlandia (7,6 puntos).

En el año 2012, este desequilibrio todavía mantenía un nivel muy elevado (el 10,4%), si bien debe tenerse en cuenta que en esta cifra está incluida la *ayuda financiera a las entidades de crédito* (equivalente al 3,7% del PIB, en dicho año). Pero de una forma indudable, ya se comenzó a atisbar desde entonces la senda de la *consolidación fiscal* para los ejercicios inmediatos, con una reducción del déficit público que pasó al nivel del 6,9% del PIB en 2013, y al 5,9%, en 2014.

Este fuerte incremento en las necesidades públicas de financiación a partir del impacto presupuestario de las crisis financiera y económica explica, a su vez, el gran impulso registrado por la deuda pública española a partir de 2007, que también aumentó de forma continuada y sostenida, pero a la par muy acelerada (vid. *Gráfica 3.9*): en 2011 ya se superó el *límite del 60%* (con un 69,5%); y en el ejercicio 2014 se llegó a alcanzar un nivel muy próximo al 100% (justamente, el 99,3% del PIB).

**Gráfica 3.9: Déficit PDE y Deuda PDE de las Administraciones Públicas España, 1995-2014 (porcentajes del PIB)**



FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, Boletín Estadístico, Diciembre 2015, p. 60.

De tal manera que, en el transcurso de esos siete años (2007-2014), el peso relativo de la deuda pública española se vio intensamente incrementado en 63,8 porcentuales sobre el PIB, con la correspondiente carga adicional de gastos financieros.

Y ello tuvo lugar dentro de un contexto general de restricciones y de dificultades para la financiación, tanto para el sector privado como para el sector público, a causa de los problemas propios que atravesaban los sistemas financieros y bancarios, también analizados. Y en particular, por la brusca elevación de la *prima de riesgo* exigida para la economía española (así como para las demás economías de la periferia del sur de la Eurozona), impulsada al alza por las enormes tensiones especulativas existentes en los mercados financieros: así por ejemplo, la rentabilidad de la deuda pública española a diez años alcanzó el 7,5% de interés, en agosto de 2012.<sup>75</sup>

Por el otro lado, apreciamos que el crecimiento observado de la deuda pública ha sido mucho menos acentuado, en términos comparativos, para el conjunto de los países integrados en la zona del euro, al haber aumentado en 27,1 puntos porcentuales sobre el PIB en esa misma etapa (2007-2014), un incremento mucho menor que la mitad del experimentado por España. Lo que llevó finalmente a nuestro país a superar el promedio de endeudamiento público de sus demás socios de la Eurozona a partir de 2013, a pesar de la enorme ventaja inicial de la que partía antes de las crisis.

Una vez llegados a este punto, cabe plantearse cuáles son las previsiones para el futuro más inmediato, esto es, de aquí al 2017, en relación con ambos indicadores: el déficit público y la deuda pública.

A la vista de la información estadística proporcionada por la COMISIÓN EUROPEA<sup>76</sup> (2015), se prevé que la economía española irá reduciendo paulatinamente su déficit público en 2016 (-3,6% sobre el PIB) y en 2017 (-2,6%, lo que supondría estar por debajo del límite del 3%), en una tendencia claramente reductora de las diferencias existentes con respecto a los niveles observados de la Unión Europea y de la zona del euro (vid. *Gráfica 3.10*).

De tal forma, que el intenso ajuste fiscal realizado en materia de *déficit público PDE* entre 2012 (-10,4%) y 2017 será equivalente a 7,8 puntos porcentuales en relación al PIB.

De los cuales, debe reseñarse que 5,7 puntos porcentuales de este ajuste

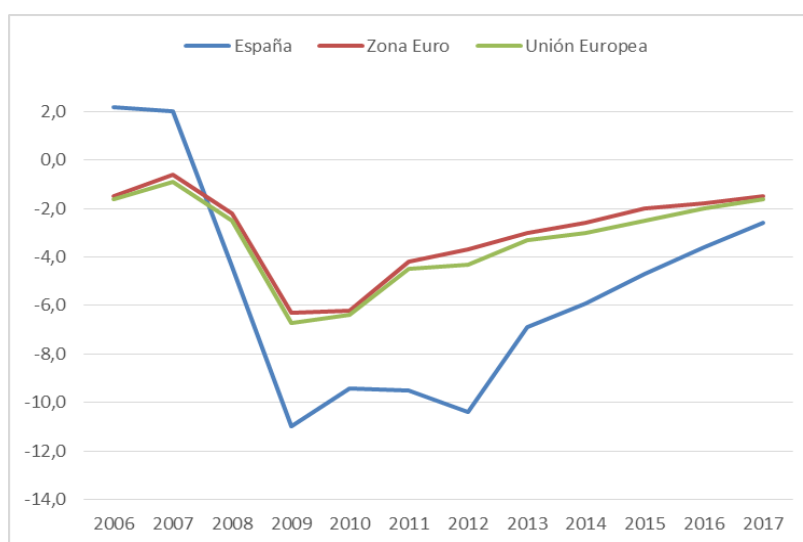
<sup>75</sup> BANCO DE ESPAÑA: *Informe Anual 2014*, Madrid, 2015, p. 25. Sin embargo, la situación financiera fue totalmente diferente a finales de abril de 2015: los *tipos de interés negativos* se generalizaron para todas las emisiones de letras del Tesoro y de bonos con vencimiento hasta octubre de 2016. Vid.: “*La deuda española hasta octubre de 2016 se sitúa en tipos negativos*” / Miguel Jiménez, en EL PAÍS, 28 de abril de 2015. Enlace web: [http://economia.elpais.com/economia/2015/04/28/actualidad/1430220179\\_112626.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/04/28/actualidad/1430220179_112626.html)

<sup>76</sup> EUROPEAN COMMISSION: *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015. Enlace web: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/statistical\\_annex\\_ip011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/statistical_annex_ip011_en.pdf)

fiscal corresponden al período 2012-2015, durante la etapa del Gobierno presidido por el Sr. Rajoy. Dicho gabinete de Gobierno también proporcionó, como se ha reseñado, una *ayuda financiera a las entidades de crédito* por un importe conjunto de 49.102 millones de euros entre 2011 y 2013, lo que acrecentó el déficit público en un 4,7% sobre el PIB.

La mayor parte de esta ayuda (39.068 millones de euros, equivalentes al 3,7% del PIB) se concedió en el ejercicio 2012, lo que explica el fuerte aumento de la necesidad de financiación en dicho año.

**Gráfica 3.10: Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las AA.PP. España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).

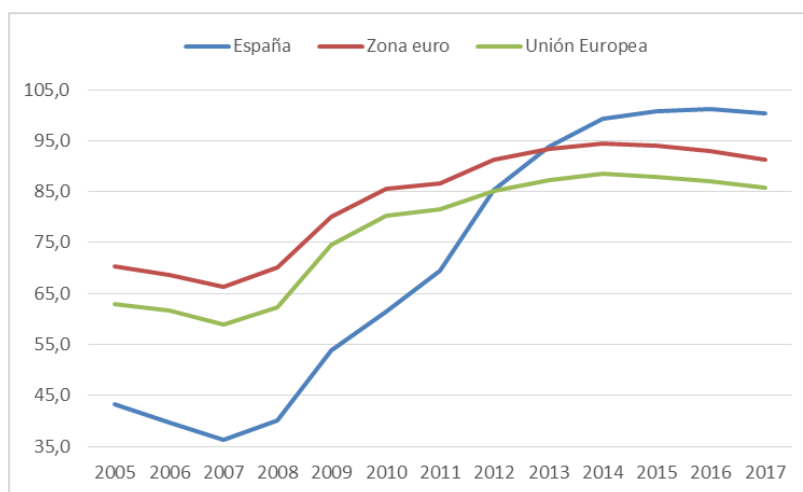
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy*. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 160-161 (vid. *Tabla A.7* del Anexo Estadístico).

En materia de *déficit público*, podemos afirmar que *España presenta el ajuste fiscal más importante* registrado (de 7,8 puntos porcentuales sobre el PIB) para el conjunto de todos los países de la Zona del euro-19, y de la Unión Europea-28, entre 2012 y 2017. Seguida de Grecia (con un ajuste fiscal de 6,6 puntos porcentuales sobre el PIB), Irlanda (6,5) y Chipre (6,1) (vid. *Tabla A.7* del Anexo Estadístico).

Y con respecto a la evolución de la *deuda pública bruta*, y según los datos suministrados por la COMISIÓN EUROPEA (2015), también se anticipa -en el caso particular de la economía española- un aumento de la misma para el año 2015, en donde se rebasará el listón del 100% sobre el PIB (100,8%); al igual que para el 2016 (101,3%) (vid. *Gráfica 3.11*). Si bien se prevé una ligera reducción para el siguiente ejercicio (con un 100,4%).

Considerando diversos intervalos temporales, comprobamos que la deuda pública bruta se ha visto incrementada en España en 17,2 puntos porcentuales con relación al PIB, entre 2007 y 2009; en 15,4 puntos, entre 2012 y 2015; y en 61 puntos entre 2008 y 2017, siendo en este caso tan solo superada por Grecia (con un aumento de 86 puntos porcentuales). Estando seguida por Eslovenia (56,7 puntos), Croacia (54 puntos), Irlanda (51,3 puntos), Portugal (49,6 puntos) y Chipre (49,5 puntos) (vid. *Tabla A.9* del Anexo Estadístico).

**Gráfica 3.11: Deuda bruta de las Administraciones Públicas**  
España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2005-2017 (en porcentaje del PIB)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast. Autumn 2015*, Institutional Paper 011, November 2015, p. 174.

Para el conjunto de los países de la zona del euro, en términos comparativos, tales incrementos en los niveles relativos de la deuda pública bruta con respecto al PIB, son los siguientes: 13,4 puntos porcentuales, entre 2007 y 2009; 2,7 puntos, entre 2012 y 2015; y 22,8 puntos, entre 2008 y 2017.

Para este último año 2017 se prevé, asimismo, un nivel de endeudamiento público del 91,3% para todos los países integrados en la zona del euro; mientras que para el conjunto de países de la Unión Europea-28 será algo más reducido: el 85,8%, en relación al PIB (vid. *Gráfica 3.11* y *Tabla A.9* del Anexo Estadístico).

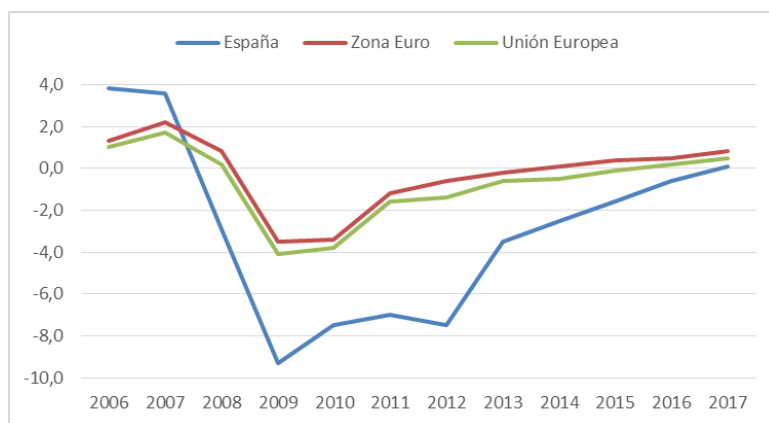
También referida al año 2017, la COMISIÓN EUROPEA (2015) prevé que la mayor ratio de deuda pública en relación al PIB de la Unión Europea-28 se registre en Grecia (195,6%), seguida por la de Italia (130%), Portugal (121,3%), Bélgica (106,1%), España (100,4%), Chipre (94,6%), e Irlanda (93,7%).

Debido a que la carga financiera vinculada a una deuda pública de esta magnitud puede distorsionar la información proporcionada por el anterior indicador del déficit público (que incluye a los pagos de intereses de la deuda pública), también se contempla a otro indicador presupuestario que mide la capacidad o necesidad de financiación *excluyendo intereses*, en porcentaje del



PIB: el *saldo primario de las Administraciones Públicas* (vid. Gráfica 3.12 y Tabla A.8 del Anexo Estadístico).

**Gráfica 3.12: Saldo primario de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Capacidad (+) o Necesidad (-) excluyendo intereses, en porcentaje del PIB

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015, p. 162-163.

Por medio del análisis de la evolución de los saldos primarios de las cuentas públicas se comprueba, nuevamente, que España padeció en una mayor medida el impacto inicial de la Gran Recesión sobre sus presupuestos que el resto de los socios comunitarios, al pasar de una *capacidad* de financiación *excluyendo intereses* del 3,6% del PIB en 2007, a una *necesidad* de financiación del 9,3% en el 2009, lo que supone una variación negativa de 12,9 puntos porcentuales sobre el PIB en esos dos años, y que tan solo fue superada muy ligeramente por la registrada por Irlanda (-13,1%).

Estando seguida a continuación por Chipre (-9,1%), Reino Unido (-8,1%), Grecia (-7,9%), y Lituania y Finlandia (-7,7%).

Igualmente podemos apreciar una fuerte recuperación del *saldo primario de las Administraciones Públicas* españolas a partir de 2012, al aumentar su capacidad de financiación excluyendo intereses, entre dicho año y 2017, en 7,6 puntos porcentuales en relación al PIB. De los cuales, 5,9 puntos corresponden al período 2012-2015.

Esto demuestra nuevamente el elevado esfuerzo de *consolidación fiscal* realizado por España tras el impacto de las crisis que desencadenaron la Gran Recesión, al encabezar la lista europea del *ajuste fiscal* en este intervalo de tiempo (2012-2017), seguida por el Reino Unido (5,8%), Irlanda y Grecia (5,5%) y, a una mayor distancia, por Eslovenia (2,7%).

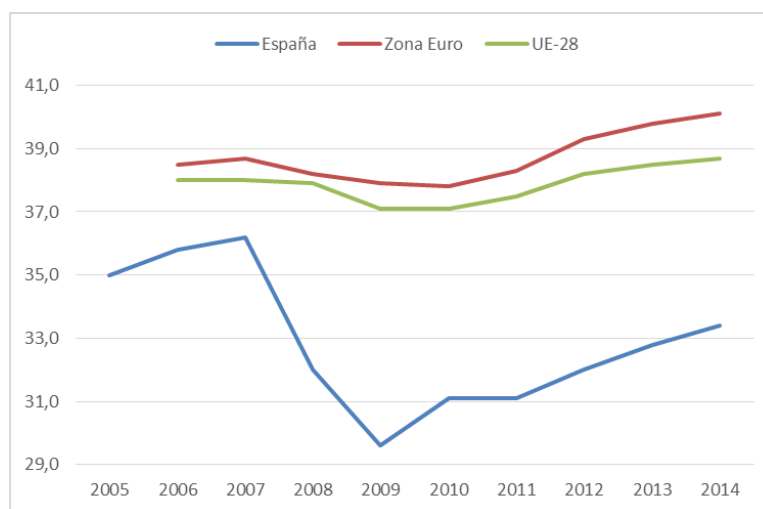
### 3.2. Evolución comparativa de la presión fiscal

España alcanzó su máximo nivel de *presión fiscal* (que mide el cociente entre la suma de los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales obligatorias, y el PIB a precios de mercado) dentro del período analizado, en el ejercicio 2007 (vid. *Gráfica 3.13*). Casualmente, justo en la etapa inmediatamente anterior a la llegada de la Gran Recesión.

En efecto, en 2007 la presión fiscal española se situó a un nivel equivalente al 36,2% del PIB, a una distancia de 2,5 puntos porcentuales sobre el PIB en relación a los países de la Zona del euro-19 (38,7% del PIB), y a tan solo 1,8 puntos con respecto al nivel observado para el conjunto de países de la Unión Europea-28 (38,0% del PIB). Para este indicador, la distancia con nuestros socios comunitarios nunca fue más reducida en la serie observada (vid. *Gráfica 3.13* y *Tabla A.5* del Anexo Estadístico).

Pero entre 2007 y 2009 se registró una brusca *caída en la presión fiscal* de 6,5 puntos porcentuales en relación al PIB (alcanzando el valor mínimo de su serie en 2009, con un 29,6% del PIB), un sustancial recorte en los ingresos fiscales que tampoco tuvo parangón entre nuestros socios comunitarios.

**Gráfica 3.13: Presión fiscal comparativa:**  
España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2005-2014 (porcentajes del PIB)



Ingresos fiscales en porcentaje del PIB, 2005-2014

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROSTAT, *Main national accounts tax aggregates* [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>], última actualización: 17.12.2015.

Este *desplome de los ingresos fiscales* registrado en España, provocado fundamentalmente por la caída de los ingresos impositivos como se verá a continuación, fue seguido, pero a bastante distancia, por el experimentado en Chipre y Bulgaria (-4,1% en relación al PIB), Estonia (-3,9%), Irlanda (2,7%), y Rumanía (-2,6%), durante la primera fase inicial de las crisis.

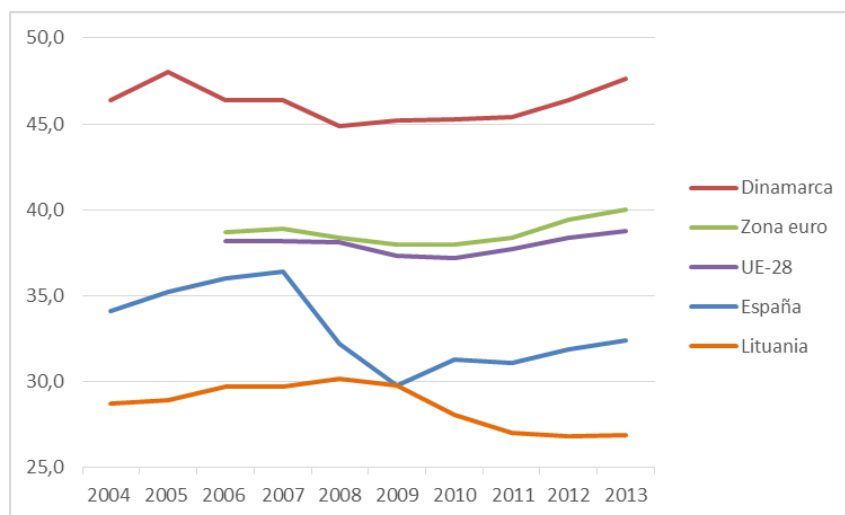
A partir de 2009, las modificaciones tributarias dirigidas a incrementar los niveles de recaudación fueron dando su rendimiento, mostrando la curva de la presión fiscal española una tendencia ascendente, hasta alcanzar el nivel del 33,4% del PIB en 2014. Este mayor esfuerzo fiscal ha sido equivalente a un 3,8% del PIB en dicho intervalo, si bien ha sido totalmente insuficiente para alcanzar los niveles preexistentes antes de las crisis.

De hecho, en 2014 la presión fiscal en España era un 2,8% del PIB inferior al nivel observado del año 2007, otra situación en la que destacamos entre todos los socios comunitarios, a excepción de Bulgaria (-3,6%). Estando seguida por Polonia (-2,5% en relación al PIB), Lituania (-2,3%), y Suecia (-2,2%).

Un hecho muy destacable es que la presión fiscal de España se ha alejado bastante de los promedios correspondientes a los de nuestros socios de la zona del euro y de la Unión Europea, en el transcurso de los años siguientes a la Gran Recesión.

En 2014, la diferencia entre los respectivos niveles de presión fiscal de España (33,4%) y la zona del euro (40,1%) se elevó a 6,7 puntos porcentuales sobre el PIB; mientras que en el caso de la Unión Europea (38,7%), dicha distancia fue más reducida: un 5,3% en relación al PIB.

**Gráfica 3.14: Presión fiscal comparativa:  
Ingresos fiscales en porcentaje del PIB por países y áreas, 2004-2013**



Ingresos totales de los impuestos y las cotizaciones sociales obligatorias (en porcentaje del PIB).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROSTAT, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2015 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

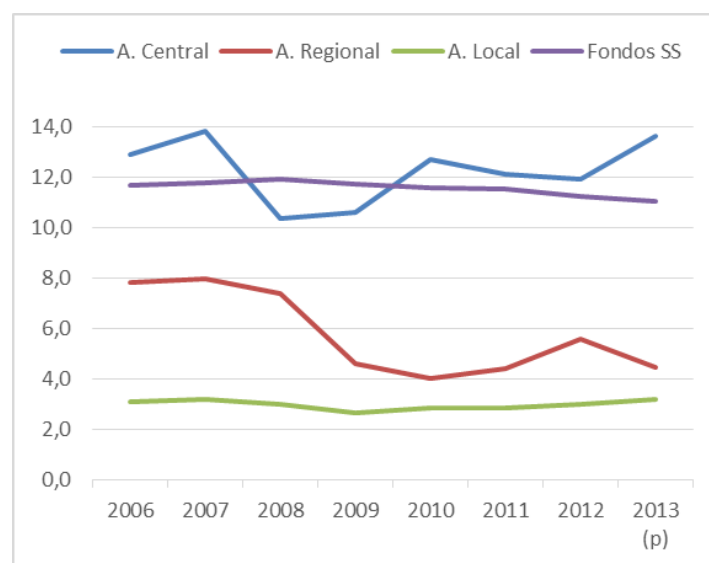
En conclusión, podemos afirmar que el sistema fiscal español ha encogido de tamaño, se ha “jibarizado”, con respecto a su estatus de la etapa previa a la Gran Recesión, si efectuamos un análisis en términos comparativos, con respecto

a los sistemas fiscales de nuestros socios europeos.

Esta idea se refuerza a la vista de la *Gráfica 3.14*, que muestra la evolución de la presión fiscal de España, considerando el amplio abanico de posibilidades observadas dentro de la Unión Europea y de la zona del euro. El límite superior lo marca en este caso Dinamarca, que era el país europeo con mayor nivel de presión fiscal en 2013. Y el límite inferior lo establece Lituania, que fue el país europeo con menor presión fiscal observada en ese mismo año.

En la actualidad España, se encuentra situada dentro del *tercio de países europeos con menor presión fiscal*, esto es, en el furgón de cola, estando mucho más alejada de los promedios comunitarios a partir de 2009 (como ha sido indicado), pero a una distancia muy considerable con respecto a la situación de Dinamarca (en torno a unos 15 puntos porcentuales sobre el PIB). Esto significa que no se han agotado las posibilidades para una mayor extensión de nuestro sistema fiscal, ni mucho menos.

**Gráfica 3.15: Distribución institucional de la presión fiscal  
España, 2006-2013**



Ingresos fiscales en porcentaje del PIB

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MAHP (IGAE), *Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013, 2014*, p. 24.

Por otra parte, también resulta de interés conocer cómo se ha llevado a cabo la *distribución institucional* de la presión fiscal en España (vid. *Tabla A.11* y *Gráfica 3.15*), a partir de la información disponible proporcionada por la IGAE para el período 2006-2013.

Para los *fondos de la Seguridad Social*, se observa una tendencia estable en la presión fiscal, pero ligeramente descendente a partir de 2008 (donde estaba situada a un 12% del PIB), con una pérdida aproximada de un 1% en relación al

PIB, al final del período observado (alcanzando el 11%, en 2014).

La *Administración Local* ha mantenido unos niveles estables de presión fiscal en torno a un 3% del PIB, pero con un tono muy ligeramente ascendente a partir de 2009.

Sin embargo, las mayores fluctuaciones se aprecian en los niveles de presión fiscal correspondientes a las *Administraciones Central y Regional*. Para el caso de la primera, que alcanzó un nivel del 14% en 2007, se aprecia una fuerte caída en 2008 (próxima a los 4 puntos porcentuales sobre el PIB), y que paulatinamente se fue recuperando al alza, hasta situarse en 2013 nuevamente a un nivel muy próximo al 14%.

Pero la mayor pérdida en la evolución de la presión fiscal se aprecia en el ámbito de la *Administración Regional*, que hasta 2007 estuvo situada en torno al 8% del PIB, pero que tras las crisis se derrumbó justo hasta la mitad de este nivel, alcanzando el 4% en 2010. Luego se atisba un ligero repunte (próximo al nivel del 6% en 2012), para volver de nuevo a caer al año siguiente, por encima del nivel del 4% sobre el PIB.

### 3.3. La cuestión del tamaño del sector público y los desequilibrios fiscales

Toda discusión relativa al diseño de un esquema tributario óptimo ha de partir de las necesidades de financiación vinculadas a los programas de gasto público que se consideren socialmente necesarios. Y la solución que se adopte para esta cuestión va a determinar el tamaño del sector público.

Pero los discursos teóricos son muy diferentes a la hora de justificar tales gastos públicos, como ya se ha analizado ampliamente en el capítulo II. Así, por ejemplo, los gobiernos conservadores suelen utilizar diversos achaques, dirigidos contra un gasto público que, según su criterio, siempre resulta ser más ineficiente y despilfarrador que el gasto privado. Y esta idea ha sido utilizada de modo permanente como una argumentación que legitima el recorte en los tipos de gravamen de los impuestos (sobre todo, en el progresivo impuesto sobre la renta de las personas físicas), al objeto de mejorar –según se dice– la eficiencia del sistema económico, y de estimular el crecimiento económico y la creación de empleo.

Bajo esta perspectiva, el establecimiento de determinadas medidas jurídicas, tales como la aprobación de leyes de estabilidad presupuestaria, o las reformas constitucionales dirigidas a incorporar al principio de la estabilidad en las cuentas públicas; así como los acuerdos políticos como el Pacto por la Estabilidad, se encuentran plenamente justificados, al estar orientados tales mecanismos al ejercicio de un control inmediato sobre el potencial de crecimiento de las partidas del gasto público, al objeto de evitarse posteriores subidas en la

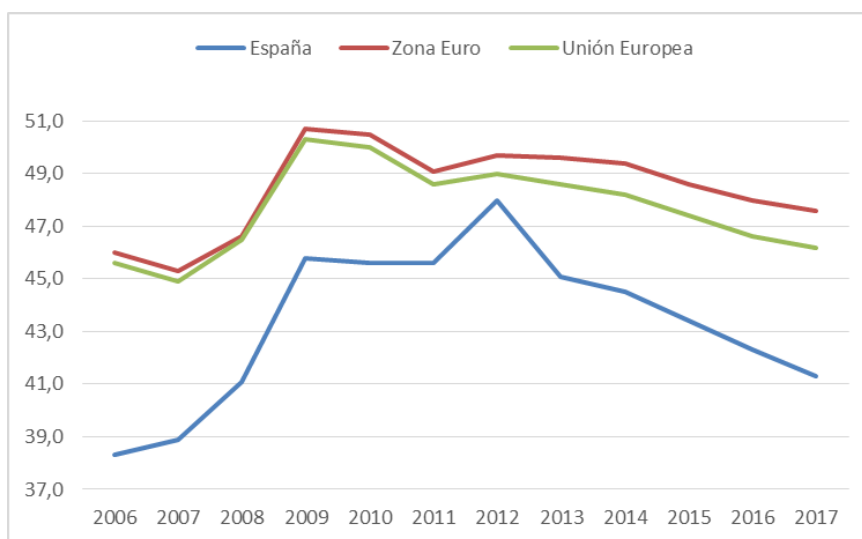
presión fiscal o bien, de tener que apelar al recurso del crédito público.

Algunos de ellos incluso han llegado a considerar que los anteriores desequilibrios analizados (déficit público, deuda pública) apuntan en exclusiva hacia un crecimiento desmesurado del gasto público en España, como la causa determinante y decisiva de los mismos.

Sin embargo, cabe advertir en contra de tal argumentación, que el tamaño del *sector público español* (medido por el peso relativo del gasto total no financiero sobre el PIB a precios de mercado) ha sido siempre *más reducido* que el tamaño medio correspondiente a los sectores públicos del conjunto de países tanto de la zona del euro, como de la Unión Europea, dentro del período observado (vid. *Gráfica 3.16* y *Tabla A.6* del Anexo Estadístico).

En particular, el gasto público total (que incluye al gasto corriente y al gasto de capital) de España en el ejercicio 2006, era equivalente al 38,3% del PIB a precios de mercado. De tal forma que el tamaño del sector público español, medido por este indicador, resultaba ser inferior en 7,7 puntos porcentuales en relación al PIB con respecto al conjunto de la zona del euro (46%), y en 7,3 puntos porcentuales con respecto a la Unión Europea (45,6%).

**Gráfica 3.16: Gasto total de las Administraciones Públicas:**  
España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB)



Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). El gasto total incluye al gasto corriente y al gasto de capital.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015, p. 158-159 (Vid. *Tabla A.6* del Anexo Estadístico).

Además -y como ya se ha indicado-, el impacto de la Gran Recesión sobre los respectivos presupuestos públicos tendieron a elevar el peso relativo del gasto público total por el juego de los estabilizadores automáticos, al elevarse las cifras del desempleo a unos niveles inusitados, generándose un aumento automático de

las partidas de gasto destinadas a la atención de los trabajadores desempleados. Y este hecho tuvo, por las razones ya explicadas, una mayor repercusión presupuestaria en el caso español.

Entre 2007 y 2009, el gasto público total así considerado aumentó en España en 6,9 puntos porcentuales sobre el PIB; esto es, 1,5 puntos porcentuales más del registrado tanto por el bloque de países de la zona del euro como por la Unión Europea (5,4%) (vid. *Tabla A.6 del Anexo Estadístico*).

Y también ha de tenerse en consideración que en España, entre 2011 y 2013, se aplicó una *ayuda financiera a las entidades de crédito* por importe de 49.102 millones de euros, acrecentando así el déficit público en un 4,7% sobre el PIB, dentro de un escenario general de *consolidación fiscal* que ha afectado negativamente a otras componentes del gasto público, incluidas las partidas de los gastos sociales.

Esta política fiscal restrictiva ha traído consigo una efectiva reducción del tamaño del sector público español (medido por el gasto total no financiero) de 4,6 puntos porcentuales sobre el PIB entre 2012 y 2015 (cuando en la zona del euro-19 dicho recorte ha sido tan solo del 1,1% sobre el PIB, y en la Unión Europea, del 1,6% en el mismo período).

Reducción que se ampliará en el caso español al 6,7% del PIB, si consideramos el intervalo comprendido entre 2012 y 2017 (mientras que en la Zona del euro-19 será del 2,1%, y en la Unión Europea, del 2,8% sobre el PIB).

Es decir: a pesar de que nuestro sector público ha tenido una menor dimensión relativa, con respecto a la mostrada por nuestros socios comunitarios, las políticas de ajuste fiscal aquí aplicadas han resultado ser mucho más intensivas y concentradas en el tiempo.

La “jibarización” de nuestro sector público, junto a la mayor intensidad en los ritmos de ajuste fiscal en términos comparativos, han redundado muy negativamente en las condiciones de vida de una mayoría de los ciudadanos en España, y en particular de las clases populares, al quedarse también ajustadas las partidas propias del Estado del bienestar.

### **3.4. Evolución comparativa de los ingresos totales (no financieros) de las Administraciones Públicas**

Según la información estadística proporcionada por la COMISIÓN EUROPEA (2015), los ingresos totales<sup>77</sup> de los 19 países integrados en la zona del

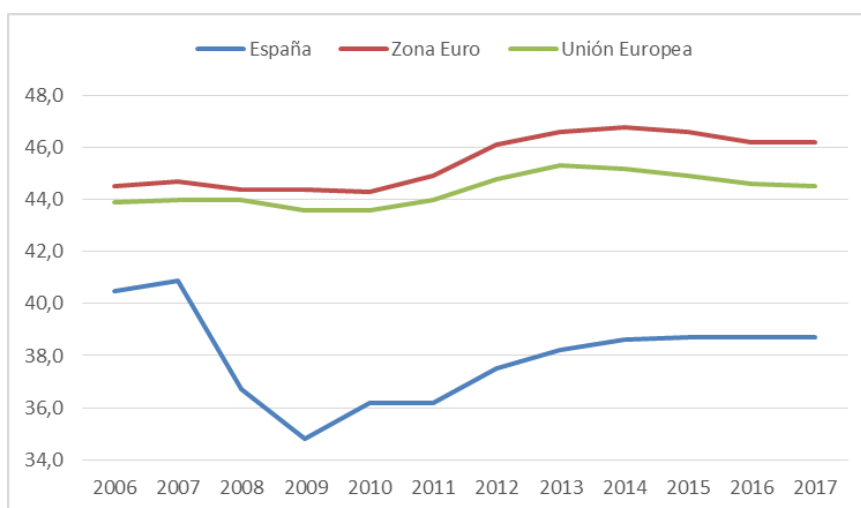
<sup>77</sup> Ingresos totales = Impuestos sobre la producción y las importaciones (D.2) + Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc. (D.5) + Impuestos sobre el capital (D.91) + Cotizaciones sociales efectivas (D.611) + Cotizaciones sociales imputadas (D.612) + Ventas totales de bienes y servicios (P.11 + P.12 + P.131) + Otros



euro apenas se vieron resentidos entre 2006 y 2010 (a pesar de la Gran Recesión), manteniéndose en dicha etapa a un nivel situado por encima del 44% sobre el PIB. Nivel que en adelante comenzó a ascender, hasta alcanzarse el 46,8% del PIB en el ejercicio 2014 (a causa de las medidas de consolidación fiscal, más acentuadas en este caso por la vía del aumento de los ingresos, que por la vía del recorte de los gastos), para luego reducirse y asentarse en el nivel del 46%, previsto para los ejercicios 2016 y 2017.

En el caso de los 28 países integrados en la Unión Europea, se observa una tendencia de los ingresos totales del sector público en porcentaje del PIB paralela a la anterior, si bien manteniendo unos niveles relativos ligeramente inferiores, y que se van distanciando entre sí a partir de 2013. Así, mientras que para 2017 se prevé que el peso relativo de los ingresos totales en el PIB será del 46,2% en la zona del euro, para el conjunto de la UE-28 se estima que será del 44,5%.

**Gráfica 3.17: Ingresos totales de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Ingresos totales: Equivalentes a los ingresos no financieros.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015, p. 152-153.

Pero debe hacerse constar que en ninguno de estos dos bloques de países se redujo el peso relativo de los ingresos totales de las Administraciones Públicas por debajo del 43,5% del PIB, a lo largo del período analizado.

Sin embargo, la trayectoria seguida por los ingresos totales (no financieros) ha sido totalmente diferente para el caso de España. Después de

---

ingresos corrientes (D.39 + D.4 + D.7) + Otros ingresos de capital (D.92 + D.99). Según el Sistema Europeo de Cuentas (European System of Accounts - ESA 2010). Resultan equivalentes a los ingresos no financieros.

alcanzar su máximo nivel en 2007, con un 40,9% sobre el PIB, vino el brusco desplome de 6,1 puntos porcentuales en 2009 (aquí sí tuvo repercusión fiscal la Gran Recesión, como destacable hecho diferencial), alcanzando el nivel mínimo del período (el 34,8%). De tal modo, que se amplificaron las distancias con los anteriores grupos de países de una forma muy significativa: nada menos que en 9,6 puntos porcentuales sobre el PIB, en relación al conjunto de la Zona del euro-19; y en 8,8 puntos, con respecto a la Unión Europea-28.

A partir de 2009, dicha proporción relativa se incrementó en 3,8 puntos porcentuales hasta el ejercicio 2014 (alcanzado el nivel del 38,6% en dicho año), para luego mantenerse a un nivel estable hasta 2017 (el 38,7%). De esta manera, resulta evidente que la consolidación fiscal en España tendrá que venir necesariamente de la mano del recorte en el gasto público, a partir de 2014 (vid. *Gráfica 3.17 y Tabla A.1*).

La evolución de los *ingresos corrientes totales* de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB para este mismo período, que muestran unas tendencias muy similares a las indicadas para el caso de los *ingresos totales*, a causa del reducido peso relativo de los ingresos por operaciones de capital.

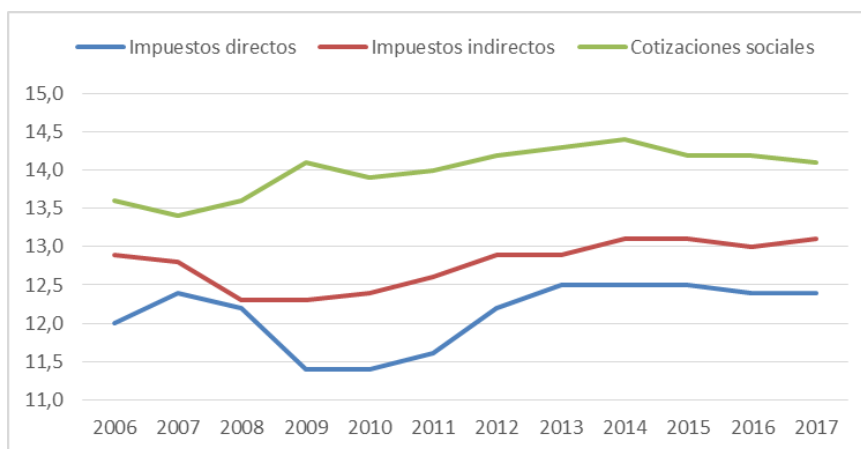
### 3.5. Evolución comparativa de la imposición y de las cotizaciones sociales efectivas

Según la información estadística proporcionada por la COMISIÓN EUROPEA (2015), las *cotizaciones sociales efectivas* constituyen el principal ingreso fiscal en el ámbito de la Zona del euro-19, con una participación relativa con respecto al PIB comprendida entre el 13,4% y el 14,4%, a lo largo del período 2006-2017.

A continuación, le siguen en orden de relevancia los *impuestos sobre la producción y las importaciones* (los *impuestos indirectos*), cuyos ingresos han venido oscilando entre el 12,3% y el 13,1% del PIB, y que muestran un ligero declive hasta 2008, seguido a continuación por una trayectoria ligeramente ascendente, hasta el 2017.

Finalmente aparecen los *impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio* (los *impuestos directos*), que sí se resintieron por el impacto de las crisis entre 2007 y 2009 (al caer del 12,4% al 11,4% en relación al PIB); para luego ir gradualmente recuperando este terreno perdido hasta el 2013, en donde de nuevo se estabiliza su nivel relativo en torno al 12,4%, hasta el 2017 (vid. *Gráfica 3.18 y Tablas A.2, A.3 y A.4 del Anexo Estadístico*).

**Gráfica 3.18: Evolución de los impuestos y de las cotizaciones sociales  
Zona del euro-19, 2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Porcentaje del PIBpm. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Cotizaciones sociales efectivas.

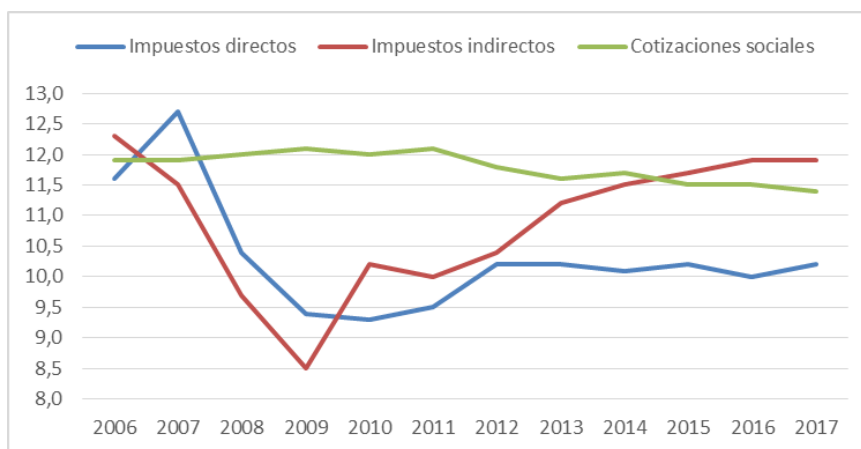
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015, p. 114-117, 120-121.

En el caso singular de España, también puede sostenerse que las *cotizaciones sociales efectivas* han constituido el principal ingreso fiscal de las Administraciones Públicas -al menos, en 7 ejercicios de los 12 considerados-, habiendo mantenido una gran estabilidad entre 2006 y 2011 (con un peso relativo situado entre el 11,9% y el 12,1% del PIB), en un fuerte contraste con el comportamiento observado en los impuestos. Para luego mostrar una tendencia ligeramente descendente, hasta alcanzar el 11,4% del PIB en 2017 (lo que supone estar 2,7 puntos porcentuales por debajo del nivel de la zona del euro).

Le siguen los *impuestos indirectos*, que muestran una fuerte caída al inicio del período analizado (de 3,8 puntos porcentuales en relación al PIB, al bajar desde el 12,3% en 2006 al 8,5% en 2009, lo que les relegó a la tercera posición). Pero que a partir de las modificaciones tributarias, comienzan de nuevo a elevar su presencia relativa, ganando 1,7 puntos porcentuales en 2010, y 1 punto adicional en 2013, hasta situarse en el primer lugar de la tabla en 2017, con un nivel del 11,9% con respecto al PIB (pero estando 1,2 puntos porcentuales por debajo del nivel de la zona del euro).

En tercer lugar se encuentran los *impuestos directos*, que ocupaban el primer puesto en 2007 (con un 12,7% sobre el PIB) pero que, al igual que la imposición indirecta, también se derrumbaron por el impacto de las crisis, perdiendo 3,4 puntos porcentuales en relación al PIB hasta 2010, en donde alcanza el nivel mínimo de la serie, con un 9,3% (3 puntos porcentuales menos que la Unión Europea-28). Entre el 2010 y el 2012, aumentaron su participación relativa en el PIB en 0,9 puntos, hasta alcanzar el 10,2%, que es el nivel en torno al cual se mantiene estable desde entonces, hasta el 2017 (vid. *Gráfica 3.19* y *Tablas A.2, A.3 y A.4* del Anexo Estadístico).

**Gráfica 3.19: Evolución de los impuestos y de las cotizaciones sociales  
España, 2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Porcentaje del PIBpm. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Cotizaciones sociales efectivas.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy*. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 114-117, 120-121.

La evolución seguida por los impuestos devengados en España se muestra en la *Gráfica 3.20*, a partir de la información proporcionada por la Agencia Tributaria. Entre 2007 y 2009 se redujeron los importes en todos los impuestos, salvo en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR), que se incrementó en un 3,87%.

La principal caída se registró en el Impuesto sobre Sociedades, cuyo importe se contrajo en algo más de la mitad (-50,72%). Seguido por los Impuestos sobre el Tráfico exterior (-23,43%), el IVA (-15,08%), el IRPF (-7,47%) y, en una menor medida, por los Impuestos Especiales (II.EE.) (-1,30%).

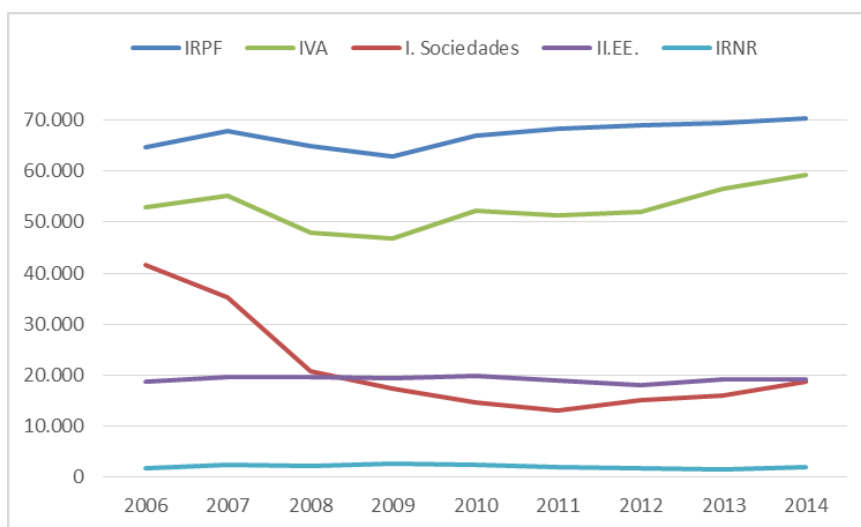
El descenso más significativo se registró sin duda alguna en el Impuesto de Sociedades, que pasó de los 41.675 millones de euros en 2006, a los 13.123 millones de euros en 2011 (ejercicio en el que se registró el valor mínimo de la serie), como resultado del impacto directo de las crisis sobre las cuentas de resultados de las empresas.

A pesar de su posterior recuperación al final del período analizado, con 18.620 millones de euros en 2014, dicho importe significó nada menos que un recorte del 47,18% en relación con el del ejercicio 2007, anterior al impacto de las crisis (vid. *Tabla A.12* en el Anexo Estadístico), lo cual apunta hacia otro tipo de consideraciones tributarias (exenciones fiscales).

En dicho intervalo 2007-2014, también se redujo en un 20,32% el importe del IRNR, seguido por el de los Impuestos sobre el Tráfico exterior (-10,31%), y los II.EE. (-1,98%). El importe del IRPF, sin embargo, se incrementó en un 3,6%.

En términos generales, cabe afirmar que el total de impuestos devengados en España se contrajo en un 17,32% entre 2007 y 2009, y como resultado de las modificaciones tributarias introducidas y la lenta recuperación de la actividad económica, se recuperó en un 14,64% entre 2014 y 2009. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para alcanzar el nivel previo a las crisis, al registrarse un recorte del 5,22% entre 2014 y 2007.

**Gráfica 3.20: Impuestos devengados  
España, 2006-2014 (en millones de euros)**



FUENTE: AGENCIA TRIBUTARIA, *Informe anual de recaudación tributaria*, Año 2010, p. 16 (ejercicios 2006 y 2007); Año 2012, p. 16 (ejercicios 2008 y 2009); Año 2014, p. 17 (ejercicios 2010-2014).

### 3.6. La consolidación fiscal en España y en la Zona del euro

Ahora pasamos a contemplar la evolución conjunta seguida por los ingresos totales y los gastos totales (no financieros) de las referidas Administraciones Públicas, al objeto de apreciar las similitudes y diferencias de sus respectivos procesos de consolidación fiscal.

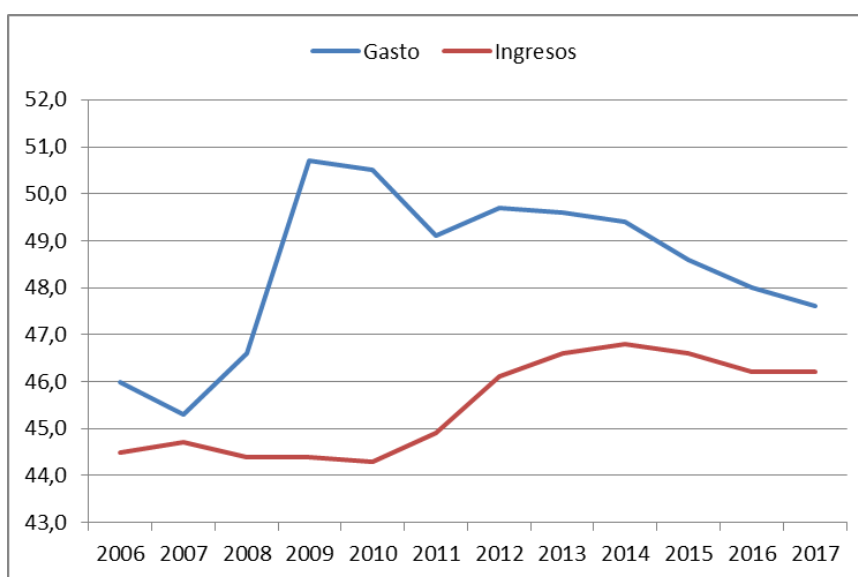
Comenzando por la zona del euro, apreciamos que en 2007 la diferencia entre el gasto total y los ingresos totales era bastante reducida, del orden del 0,6% en relación al PIB (vid. *Gráfica 3.21* y *Tablas A.1* y *A.6*).

Al mantenerse moderadamente estables los ingresos totales hasta el 2010, las necesidades de financiación aumentaron en esta etapa como resultado de un gasto total mayor. Entre 2007 y 2009, el gasto total aumentó del 45,3% del PIB al 50,7%, con un incremento de 5,4 puntos porcentuales adicionales, como reflejo presupuestario del impacto de las crisis. En 2009, la brecha fiscal ascendió al 6,3% del PIB. Entran en escena las medidas de *consolidación fiscal*, y ya en 2012 el gasto total se recortó en un 1% del PIB, mientras que los ingresos totales aumentaron en un 1,7% del PIB (con respecto a los niveles de 2009), lo que

denota una opción por el aumento de los ingresos en esta fase, antes que por el recorte de los gastos.

Esta estrategia se mantiene hasta 2014, en donde el gasto total se recorta en 0,3 puntos porcentuales del PIB, mientras que los ingresos totales aumentan hasta 0,7 puntos porcentuales, con respecto a los niveles de 2012. En 2014, la brecha fiscal o necesidad de financiación se había reducido al 2,6% del PIB.

**Gráfica 3.21: Consolidación fiscal en la Zona del euro  
2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Gasto total (no financiero) e ingresos totales (no financieros).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015, p. 152-153, 158-159.

Y entre el 2014 y el 2017 se cambia la estrategia fiscal, al reducirse tanto los ingresos totales (0,6 puntos porcentuales) como, fundamentalmente, el gasto total (1,8 puntos porcentuales), dejando la necesidad de financiación en un 1,4% del PIB para el 2017.

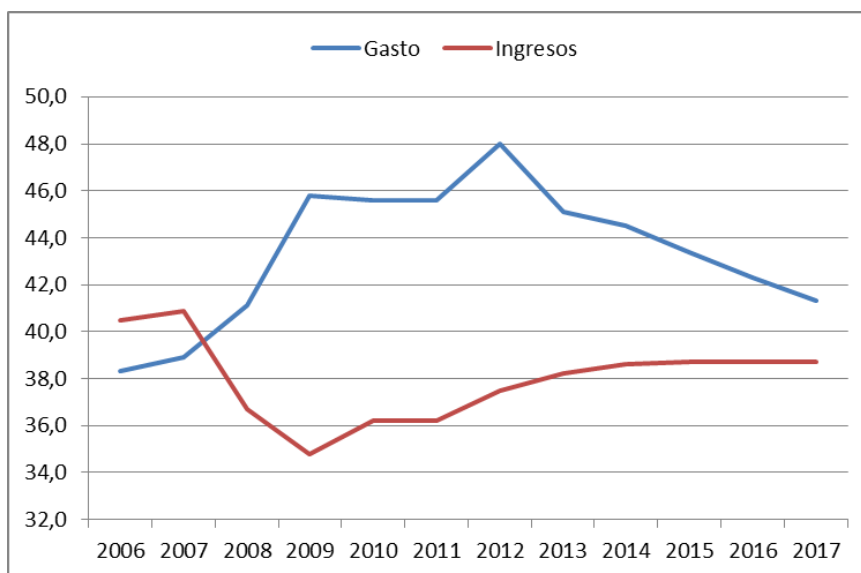
Pasando ahora al análisis del proceso de consolidación fiscal que se está llevando a cabo en España, podemos comprobar en la *Gráfica 3.22* que la situación previa al impacto presupuestario de la Gran Recesión de 2008 era bastante favorable para nuestra hacienda pública, al registrarse una situación de superávit (o de capacidad de financiación) en 2006 y 2007, como ya se ha indicado.

Sin embargo, en 2008 caen bruscamente los ingresos totales (4,2 puntos porcentuales sobre el PIB), y aumenta el gasto total (en 2,2 puntos porcentuales), en relación a los niveles de 2007, apareciendo así una brecha fiscal o necesidad de financiación equivalente al 4,4% del PIB.

Al año siguiente, 2009, los ingresos totales vuelven a caer (1,9 puntos porcentuales sobre el PIB), y el gasto total se vuelve a incrementar nada menos que en 4,7 puntos porcentuales, determinando una brecha fiscal equivalente al 11% del PIB.

En 2010 se contiene el gasto total, a la par que se elevan los ingresos totales en 1,4 puntos porcentuales, reduciendo de ese modo la brecha fiscal al 9,4%. En 2011, tanto el gasto total como los ingresos totales se mantienen constantes, y en 2012, año en el que se aplica el principal importe de la ayuda financiera a las entidades de crédito, los ingresos totales se elevaron en 1,3 puntos porcentuales sobre el PIB, mientras que el gasto total se incrementó en 2,4 puntos, dando lugar a una necesidad de financiación equivalente al 10,5% del PIB.

**Gráfica 3.22: Consolidación fiscal en España  
2006-2017 (en porcentaje del PIB)**



Gasto total (no financiero) e ingresos totales (no financieros).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROPEAN COMMISSION, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015*, 22 october 2015, p. 152-153, 158-159.

En 2013 se recorta el gasto total en 2,9 puntos, mientras que los ingresos totales aumentan en 0,7 puntos. La brecha fiscal estaba situada entonces en el 6,9% del PIB. Y a partir de 2014, el esfuerzo de consolidación fiscal en España se está llevando a cabo por el lado del recorte en el gasto, al mantenerse constante el nivel de los ingresos totales hasta el 2017 (en torno al 38,7% del PIB). En 2017, la necesidad de financiación será equivalente al 2,6% del PIB.

Por lo tanto, podemos indicar que la principal diferencia existente entre las políticas de *consolidación fiscal* aplicadas en la zona del euro y en España ha consistido en que en nuestro país se le ha otorgado un mayor protagonismo



relativo al recorte en el gasto total, que al incremento de los ingresos totales.

Así, el gasto total se recortará en España en un 6,7% del PIB entre 2012 y 2017, mientras que los ingresos totales tan solo aumentarán en un 1,2%.

#### 4. LOS RECORTES EN LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

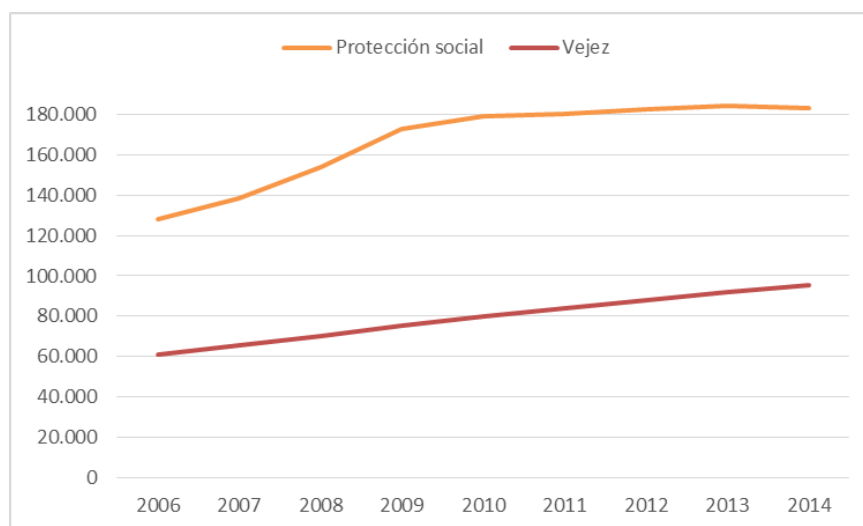
Atendiendo a la *clasificación funcional* del gasto no financiero de las Administraciones Públicas (COFOG) en el período 2006-2014, a partir de la información estadística disponible suministrada por la IGAE (recogida en la *Tabla A.13* del Anexo Estadístico), podemos realizar las siguientes observaciones.

##### a) Período 2007-2009

A diferencia de lo que acontece en los períodos siguientes, cabe reseñar que entre 2007 y 2009, el total del gasto no financiero aumentó en 73.185 millones de euros, equivalentes al 6,85% del PIB.

#### Gráfica 3.23: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (I)

Protección social: Vejez  
España (2006-2014) (millones de euros)



Gasto no financiero de las Administraciones Públicas por Funciones. SEC 2010. BASE 2010.

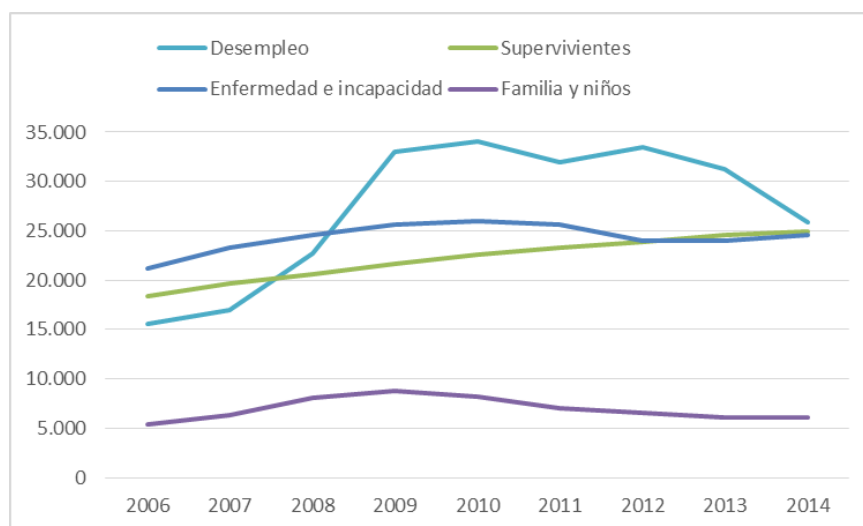
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. 22/12/2015.

El mayor incremento en el gasto no financiero tuvo lugar en la función de *Protección social* (+34.119 millones de euros, igual al 3,18% del PIB), como consecuencia de la elevación de las tasas de paro y el consiguiente incremento de los gastos por desempleo, por un importe de 16.065 millones de euros; junto a la

variación de 9.776 millones de euros adicionales del gasto en pensiones de vejez (vid. *Tabla A.24* del Anexo Estadístico y *Gráficas 3.23* y *3.24*).

### Gráfica 3.24: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (II)

**Protección social: Desempleo, Supervivientes, Enfermedad e incapacidad, Familia y niños**  
España (2006-2014) (millones de euros)



Gasto no financiero de las Administraciones Públicas por Funciones. SEC 2010. BASE 2010.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. 22/12/2015.

El segundo incremento de gasto más relevante correspondió a la función de *Salud*, con 11.701 millones de euros (igual al 1,09% del PIB), destinado en una buena medida a los servicios a pacientes externos y a los servicios hospitalarios (+9.029 millones de euros) (vid. *Tabla A.21* y *Gráfica 3.25*).

La tercera función con mayor incremento de gasto fueron los *Servicios públicos generales*, con un importe adicional de 7.574 millones de euros (el 0,71% del PIB), destinados a órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros, fiscales, asuntos externos (+1.970), a transacciones de la deuda pública (+1.761), a servicios generales (+1.527), a ayuda económica extranjera (+1.190), y a investigación básica (+1.120 millones de euros), entre otros (vid. *Tabla A.15* y *Gráfica 3.26*).

La *Educación* es la cuarta función por este orden de relevancia, con un incremento del gasto de 6.356 millones de euros (el 0,60% del PIB), destinados en su mayor parte a la educación *preescolar y primaria* (+2.397 millones de euros), a la educación *secundaria* (+2.051), y a la educación de *tercer ciclo* (+1.013 millones de euros) (vid. *Tabla A.23* y *Gráfica 3.25*).

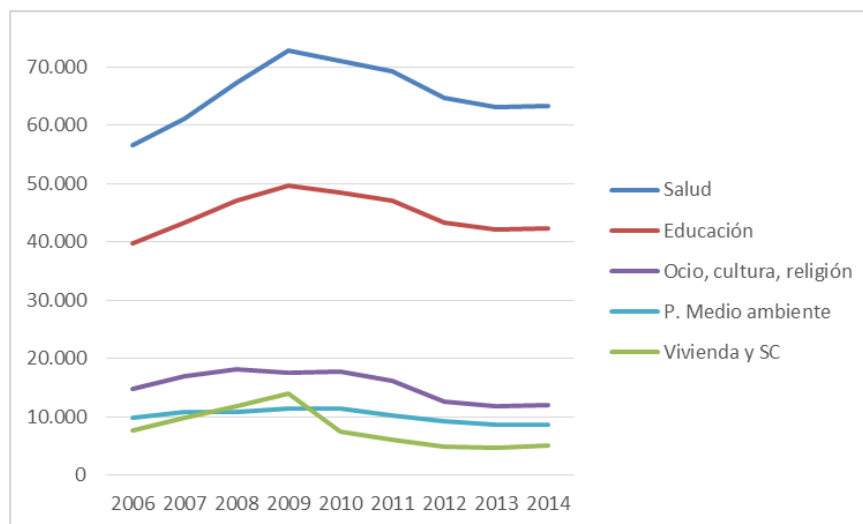
La función *Asuntos económicos* también experimentó un incremento de gasto de 5.631 millones de euros (el 0,53% del PIB), destinado principalmente al

transporte (+2.905) y a los asuntos generales de carácter económico, comercial y laboral (+1.262 millones de euros) (vid. *Tabla A.18* y *Gráfica 3.23*).

Dentro de la función *Vivienda y servicios comunitarios*, se destinó la mayor parte del gasto adicional (+4.162 millones de euros, equivalentes al 0,39% del PIB) al desarrollo de la vivienda (+3.428 millones de euros) (vid. *Tabla A.20* y *Gráfica 3.22*).

Finalmente, cabe reseñar el aumento del gasto no financiero en la función *Orden público y seguridad*, por un importe de 2.046 millones de euros, destinados principalmente a los servicios de policía (+1.160) y a los tribunales de justicia (+709 millones de euros) (vid. *Tabla A.17* y *Gráfica 3.26*).

**Gráfica 3.25: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (III)**  
**Salud, Educación, Ocio, cultura y religión, Protección del medio ambiente,**  
**Vivienda y servicios comunitarios**  
**España (2006-2014) (millones de euros)**



Gasto no financiero de las Administraciones Públicas por Funciones. SEC 2010. BASE 2010.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. 22/12/2015.

#### **b) Período 2009-2011**

En este período ya asistimos al primer recorte sustancial en el gasto no financiero de las Administraciones Públicas españolas, por una cuantía de 5.247 millones de euros (vid. *Tabla A.13*).

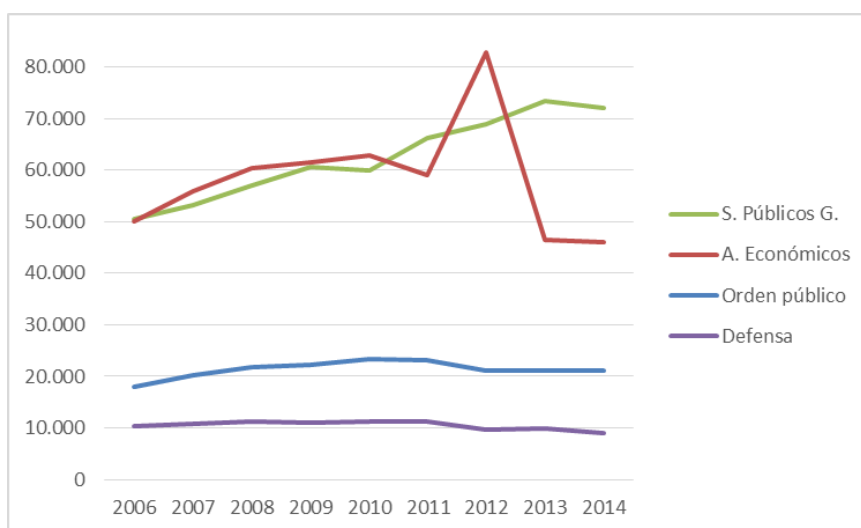
La función de gasto que se vio más afectada por el recorte en esta etapa fue la de *Vivienda y asuntos comunitarios*, que fue ajustada en 7.913 millones de euros (siendo equivalente al -0,73% del PIB), y de un modo principal, en el desarrollo de la vivienda (-7.004 millones de euros).

Seguida por la función de *Salud*, con un recorte de 3.699 millones de euros

(igual al -0,29% del PIB), dirigido hacia los servicios hospitalarios y a los prestados a los pacientes externos (-2.191) y también, al equipo y productos médicos (-1.100 millones de euros).

En tercer lugar aparece la función de *Asuntos económicos*, con 2.593 millones de euros menos (igual al -0,20% del PIB); estando concentrados los ajustes en el transporte (-2.136), en comunicación (-1.908), en otras industrias (-1.743), en agricultura, silvicultura, pesca y caza (-1.244), y en minas, fabricación y construcción (-892 millones de euros).

**Gráfica 3.26: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (IV)**  
**Servicios públicos generales, Asuntos económicos,**  
**Orden público y seguridad, Defensa**  
**España (2006-2014) (millones de euros)**



Gasto no financiero de las Administraciones Públicas por Funciones. SEC 2010. BASE 2010.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. 22/12/2015.

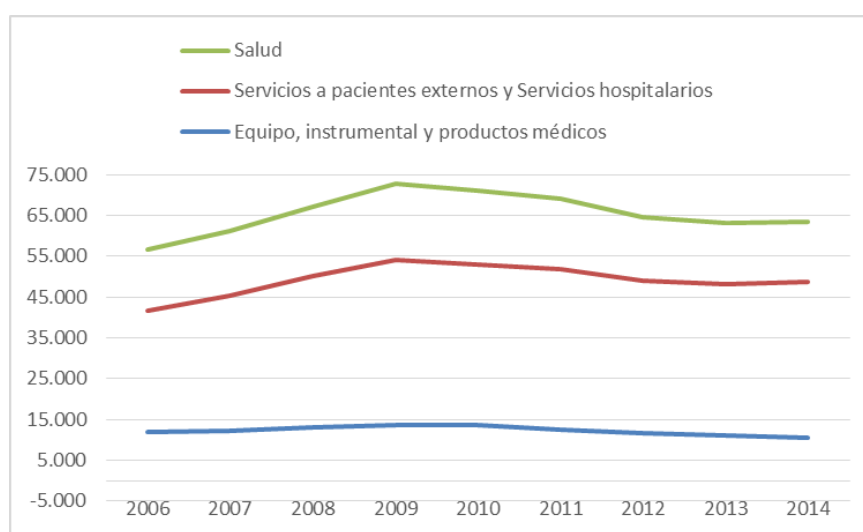
En *Educación* se ajustaron 2.555 millones de euros (lo que resulta equivalente al -0,20% del PIB), concentrados en preescolar y primaria (-1.179), en secundaria (-943), y en tercer ciclo (-274 millones de euros).

El recorte en el gasto dentro de la función *Ocio, cultura y religión* fue de 1.434 millones de euros, afectando entre otros a los servicios culturales (-843) y, en una menor medida, a los servicios de edición y radiodifusión (-238 millones de euros).

Por último, en la función de *Protección del medio ambiente* también se aprecia un gasto más reducido, por un importe de 1.344 millones de euros (equivalente al -0,12% del PIB), concentrado en la protección de la diversidad y del paisaje (-1.099) y en la reducción de la contaminación (-507 millones de euros).

Hay que reseñar que las demás funciones arrojaron un aumento en los niveles de gasto en este segundo período, siendo la más relevante la *Protección social*, con 7.411 millones de euros más (equivalentes al 0,82% del PIB), debido fundamentalmente al mayor gasto destinado a las pensiones de vejez (+8.739) y de supervivientes (+1.732) (vid. *Gráfica 3.23*). Aunque debe indicarse también que, dentro de esta función, el gasto en desempleo se contrajo paralelamente en una cuantía de 1.070 millones de euros (vid. *Gráfica 3.24*).

**Gráfica 3.27: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (V)**  
**Salud: Servicios a pacientes externos y Servicios hospitalarios,**  
**Equipo, instrumental y productos médicos**  
**España (2006-2014) (millones de euros)**



Gasto no financiero de las Administraciones Públicas por Funciones. SEC 2010. BASE 2010.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. 22/12/2015.

Le sigue la función *Servicios públicos generales*, con un incremento del gasto no financiero de 5.630 millones de euros; que viene determinado, junto al propio incremento del gasto destinado a las transacciones de la deuda pública por un importe de 8.427 millones de euros, por el recorte compensatorio en otras partidas, tales como la ayuda económica extranjera (-1.078), los órganos ejecutivos, legislativos, asuntos financieros, fiscales, asuntos externos (-939), los servicios generales (-847), y la investigación básica (-88 millones de euros).

La función *Orden público y seguridad* experimentó otro incremento de gasto no financiero de 1.042 millones de euros (el 0,11% del PIB), destinados fundamentalmente a los servicios de policía (+424), protección contra incendios (+409), y prisiones (+233 millones de euros).

Por último, cabe indicar que la función *Defensa* registró un muy ligero incremento de gasto, por un importe de 208 millones de euros.

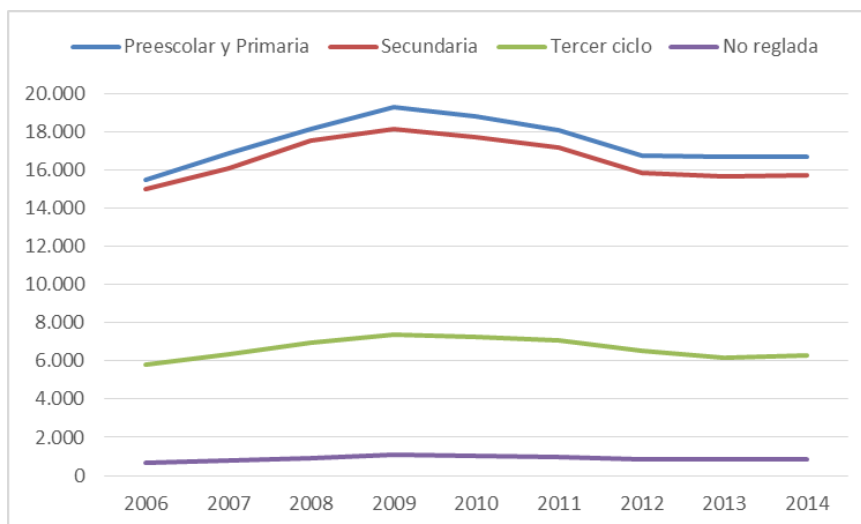
### c) Período 2011-2014

El mayor volumen de ajuste en el gasto no financiero de las Administraciones Públicas españolas tuvo lugar en esta tercera etapa, con un recorte de 25.577 millones de euros, y que afectó a ocho de las diez funciones consideradas.

Dentro de la función *Asuntos económicos* es donde se observa la mayor reducción en el volumen de gasto: 12.985 millones de euros (el -1,09% del PIB). Y fue aplicada al transporte (-8.653), a los asuntos generales de economía, comerciales y laborales (-7.542), la agricultura, silvicultura, pesca y caza (-1.214), otras industrias (-854), e I+D en asuntos económicos (-614). Aunque también se incrementaron aquí las partidas destinadas a combustible y energía (+4.628), y comunicación (+1.719 millones de euros).

En segundo término aparece la función *Salud*, con un recorte de 5.901 millones de euros, afectando a los servicios a pacientes externos y a los servicios hospitalarios (-3.273), al equipo, instrumental y productos médicos (-1.950), y a los servicios de salud pública (-317 millones de euros), entre otros (vid. *Gráfica 3.27*).

**Gráfica 3.28: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (VI)**  
Educación: Preescolar y primaria, Secundaria, Tercer ciclo, No reglada por niveles  
España (2006-2014) (millones de euros)



Gasto no financiero de las Administraciones Públicas por Funciones. SEC 2010. BASE 2010.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE), *Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. 22/12/2015.

La *Educación* contempla un importante recorte de 4.839 millones de euros, afectándose más a la educación secundaria (-1.490) y a la educación preescolar y primaria (-1.430) que al tercer ciclo (-822), a la Educación n.e.c. (-701), o a los servicios complementarios a la educación (-262 millones de euros).

En cuarto lugar aparece el recorte asignado a la *función Ocio, cultura y religión*, por un importe de 4.222 millones de euros, desglosado de la siguiente manera: servicios culturales (-1.432), servicios deportivos y de ocio (-1.228), servicios de edición y radiodifusión (-961), y servicios religiosos y otros servicios comunitarios (-411 millones de euros), entre otros.

A continuación se observa un recorte del gasto no financiero asignado a la función *Orden público y seguridad*, por importe de 2.165 millones de euros, afectando particularmente al servicio de policía (-1.485), seguido a bastante distancia por los tribunales de justicia (-280), prisiones (-217), o servicios de protección contra incendios (-181 millones de euros).

En la función de *Defensa* se ajustó el gasto en 2.115 millones de euros, concentrado en la defensa militar (-1.733), en el desempeño de la ayuda militar en el extranjero (-310) y, en menor medida, en I+D Defensa (-72 millones de euros) (vid. *Tabla A.16*).

En *Protección del medio ambiente* se aplica una rebaja en el gasto de 1.473 millones de euros, desglosado así: protección de la diversidad y del paisaje (-622), gestión de los residuos (-369), protección ambiental n.e.c. (-339), reducción de la contaminación (-157), e I+D en protección ambiental (-31 millones de euros).

La última función en la que se aplica una rebaja en el gasto en este período es *Vivienda y servicios comunitarios*, por un importe de 892 millones de euros.

Por lo que respecta a las funciones que incrementaron el gasto, cabe señalar a la función *Servicios públicos generales*, con un importe adicional de 5.676 millones de euros, resultado conjunto del incremento del gasto destinado a las transacciones de la deuda pública (por un importe de 9.779 millones de euros), y del recorte en partidas tales como la investigación básica (-1.249 millones de euros), los órganos ejecutivos, legislativos, asuntos financieros, fiscales, asuntos externos (-1.052), la ayuda económica extranjera (-982), los servicios generales (-596), y los servicios públicos generales n.e.c. (-152 millones de euros).

Finalmente, el gasto no financiero en *Protección social* también aumentó, pero a un ritmo mucho más moderado que en las etapas anteriores: en una cuantía de 3.339 millones de euros.

El gasto en pensiones de vejez se amplió en 11.493 millones de euros, así como el de supervivientes (+1.613). El gasto en la exclusión social n.e.c. creció en 276 millones de euros.

Como contrapartidas, debe remarcarse en primer lugar el fuerte recorte aplicado al gasto en desempleo, que se reduce nada menos que en 6.161 millones de euros, bajo un contexto laboral de paro masivo. La insuficiente tasa de cobertura, el agotamiento de las prestaciones por la ampliación del tiempo en



situación de desempleo de los parados, y las condiciones regulatorias que imponen una mayor disciplina por la austeridad, vienen a determinar este resultado, como ya se ha analizado con anterioridad.

También se recortan la protección social n.e.c. (-1.118 millones de euros), enfermedad e incapacidad (-1.094), familia y niños (-844), y vivienda (-786 millones de euros), entre otros.

#### ***d) Período 2009-2014***

En resumen, si atendemos al período comprendido entre 2009 y 2014, en el que se concentraron las reformas y se aplicaron las medidas de austeridad con los correspondientes recortes en los diversos programas de gastos, podemos reseñar las siguientes cifras:

- El *gasto total no financiero* se ha reducido en 30.824 millones de euros, equivalente a un recorte relativo del 6,24%.
- Las *funciones de gasto* afectadas en su conjunto por los recortes han sido las ocho siguientes:
  - *Asuntos económicos*, con un recorte de 15.578 millones de euros, lo que supone un retroceso relativo del 25,29%. Aplicado a:
    - Transporte [-10.789 millones de euros (-39,88%)]
    - Otras industrias [-2.597 (-58,05%)]
    - Agricultura, silvicultura, pesca y caza [-2.458 (-37,02%)]
    - Asuntos generales de economía, comerciales y laborales [-1.956 (-13,89%)]
    - Minas, fabricación y construcción [-1.206 (-57,08%)]
    - I+D en asuntos económicos [-1.068 (-22,84%)]
    - Asuntos económicos n.e.c. [-235 (-50,76%)]
    - Comunicación [-189 (-18,30%)]
    - Combustible y energía [+4.920 millones de euros (+469,02%)]
  - *Salud*, con un recorte de 9.600 millones de euros, equivalente a una disminución del 13,16%. Aplicado a:
    - Servicios a pacientes externos y Servicios hospitalarios [-5.564 millones de euros (-10,25%)]
    - Equipo, instrumental y productos médicos [-3.050 (-22,30%)]
    - Servicios de salud pública [-621 (-42,10%)]
    - Salud n.e.c. [-230 (-31,0%)]

- I+D en salud [-135 millones de euros (-4,85%)]
- *Vivienda y servicios comunitarios*, con un recorte de 8.805 millones de euros, equivalente a una disminución del 63,0%. Aplicado a:
  - Desarrollo de la vivienda [-6.979 millones de euros (-87,39%)]
  - Desarrollo de la comunidad [-1.344 (-43,59%)]
  - Abastecimiento de agua [-852 (-41,24%)]
  - I+D en servicios a la comunidad y la vivienda [-33 (-21,85%)]
  - Alumbrado público [+399 (+66,95%)]
  - Servicios de la comunidad y de la vivienda n.e.c. [4 millones de euros (4,26%)]
- *Educación*, con un recorte de 7.394 millones de euros, equivalente a un descenso relativo del 14,88%. Aplicado a:
  - Educación preescolar y primaria [-2.609 millones de euros (-13,54%)]
  - Educación secundaria [-2.433 (-13,42%)]
  - Educación de tercer ciclo [-1.096 (-14,87%)]
  - Educación n.e.c. [-710 (-37,13%)]
  - Educación no reglada por niveles [-260 (-23,83%)]
  - Servicios complementarios a la educación [-258 (-18,66%)]
  - I+D en educación [-20 (-3,75%)]
  - Educación postsecundaria, no terciaria [-8 millones de euros (-72,73%)]
- *Ocio, cultura y religión*, con un recorte de 5.656 millones de euros, equivalente a un retroceso relativo del 32,05%. Aplicado a:
  - Servicios culturales [-2.275 millones de euros (-32,57%)]
  - Servicios deportivos y de ocio [-1.360 (-26,30%)]
  - Servicios de edición y radiodifusión [-1.199 (-34,26%)]
  - Servicios religiosos y otros servicios comunitarios [-588 (-36,91%)]
  - Ocio, cultura y religión n.e.c. [-219 (-74,24%)]
  - I+D en ocio, cultura y religión [-15 millones de euros (-14,56%)]
- *Protección del medio ambiente*, con un recorte de 2.817 millones de euros, equivalente a una disminución relativa del 24,46%.

Aplicado a:

- Protección de la diversidad y del paisaje [-1.721 millones de euros (-62,09%)]
  - Reducción de la contaminación [-664 (-72,81%)]
  - I+D en protección ambiental [-163 (-29,37%)]
  - Gestión de las aguas residuales [-102 (-6,95%)]
  - Protección ambiental n.e.c. [-95 (-12,91%)]
  - Gestión de los residuos [-72 millones de euros (-1,42%)]
- *Defensa*, con un recorte de 1.907 millones de euros, lo que supone un descenso relativo del 17,45%. Aplicado a:
- Defensa militar [-1.847 millones de euros (-18,97%)]
  - I+D defensa [-191 (-46,47%)]
  - Ayuda militar en el extranjero [+131 millones de euros (+16,73%)]
- *Orden público y seguridad*, con un recorte de 1.123 millones de euros, equivalente a una disminución del 5,06%. Aplicado a:
- Servicios de policía [-1.061 millones de euros (-7,28%)]
  - Tribunales de justicia [-321 (-7,77%)]
  - Servicios de protección contra incendios [+228 (+15,24%)]
  - Prisiones [+16 (+0,87%)]
  - Orden público y seguridad n.e.c. [15 millones de euros (+9,62%)]
- Aunque las otras dos funciones restantes presentan un resultado conjunto de aumento del gasto, también se incorporan en ellas diversas partidas que han sido recortadas:
- *Servicios públicos generales*, con un aumento del gasto no financiero de 11.306 millones de euros, equivalente a un incremento relativo del 18,63%:
- Ayuda económica extranjera [-2.060 millones de euros (-64,84%)]
  - Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros, fiscales, asuntos externos [-1.991 (-9,96%)]
  - Servicios generales [-1.443 (-11,87%)]
  - Investigación básica [-1.337 (-22,37%)]
  - I+D en relación con los servicios públicos generales [-64 (-22,30%)]

- Servicios públicos generales n.e.c. [-5 (-2,65%)]
- Transacciones de la deuda pública [+18.206 (+96,17%)]
- *Protección social*, con un aumento del gasto no financiero de 10.750 millones de euros, equivalentes a un aumento relativo del 6,22%. Aplicado a:
  - Desempleo [-7.231 millones de euros (-21,88%)]
  - Familia y niños [-2.692 (-30,48%)]
  - Protección social n.e.c. [-1.477 (-32,25%)]
  - Enfermedad e incapacidad [-1.099 (-4,29%)]
  - Vivienda [-633 (-60,40%)]
  - I+D en protección social [-23 (-52,27%)]
  - Vejez [+20.232 (+26,86%)]
  - Supervivientes [+3.345 (+15,47%)]
  - Exclusión social n.e.c. [+328 (+12,75%)]

## 5. UNA REFLEXIÓN FINAL

¿A dónde nos ha conducido esta política fiscal y presupuestaria basada en el principio de la austeridad y en los recortes de los gastos sociales, junto a unas reformas fiscales regresivas que rehúsan redistribuir la riqueza y combatir la evasión fiscal, además del apoyo financiero prestado a los más poderosos a costa de los contribuyentes?

A un callejón sin salida para millones de personas, a quienes se les ha hurtado la expectativa de un futuro esperanzador. Y particularmente, para los más jóvenes.

En el último informe de OXFAM (2016), titulado “*Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema: La situación en España*”, se señala lo siguiente:

«En 2015, el 1% de la población concentra ya casi tanta riqueza como el 80% más pobre. Y la fortuna del 5% supera ya la riqueza en manos del 90% más pobre, es decir hay 2,3 millones de personas en nuestro país que poseen un patrimonio superior al de 42 millones de personas.

A lo largo de estos últimos 15 años, ese casi 30% de población que vive en situación de riesgo y exclusión, ha visto cómo sus activos netos apenas crecían un 3%, mientras que el del 10% más rico se disparaba un 56%.

De hecho, la fortuna de sólo 20 personas en España alcanza un total de 115.100 millones de euros y es ya equivalente a la que concentra el 30% más pobre del país. Su patrimonio se incrementó en un 15% en el último

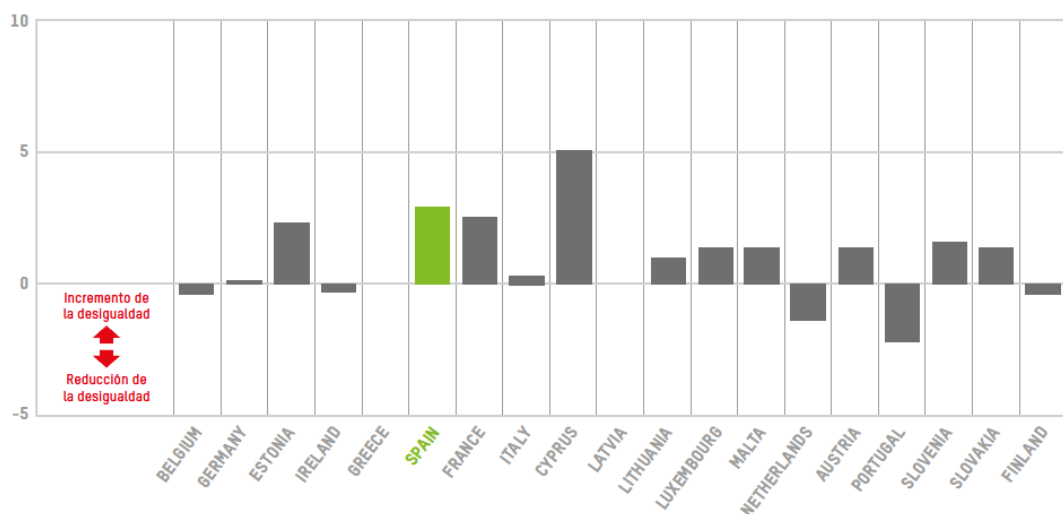
año mientras la riqueza del 99% restante cayó un 15% en el mismo periodo». <sup>78</sup>

Esta es una *sentencia de culpabilidad* en plena regla en contra de unas políticas económicas, laborales, fiscales, presupuestarias, que están basadas en la ideología neoliberal, que fue la causante de la mayor crisis financiera de la historia y que lejos de admitir su derrota, resulta que al final ha salido vencedora en el combate ideológico, imponiendo unas recetas que ni en el escenario más inverosímil podrían imaginar que podrían ser aplicadas.

Esta ideología neoliberal, que se ha ido expandido por todas las bifurcaciones de la actividad humana: las relaciones de poder, la academia, las relaciones laborales, las relaciones financieras, las relaciones presupuestarias, ha llegado incluso a influir hasta en las propias relaciones humanas, que han dejado de estar basadas en la cooperación y en la solidaridad mutuas, para estar amparadas por el egoísmo y la avaricia.

### Gráfica 3.29: Evolución en el nivel de desigualdad (Índice de Gini) Europa, 2007-2014

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN EN EL ÍNDICE GINI (NIVEL DE DESIGUALDAD) EN EUROPA ENTRE 2007 Y 2014.



Fuente: Eurostat

2014-2007

FUENTE: OXFAM (2016), *Una economía al servicio del 1%: La situación en España*, p. 3.

Los datos de OXFAM (2016) son realmente concluyentes: España, es el país de la OCDE en el que más ha crecido la desigualdad desde el inicio de la Gran Recesión -detrás de Chipre-, y en una proporción casi diez veces mayor que

<sup>78</sup> OXFAM Intermón: “Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema: La situación en España”, enero 2016, p. 4. Enlace web:

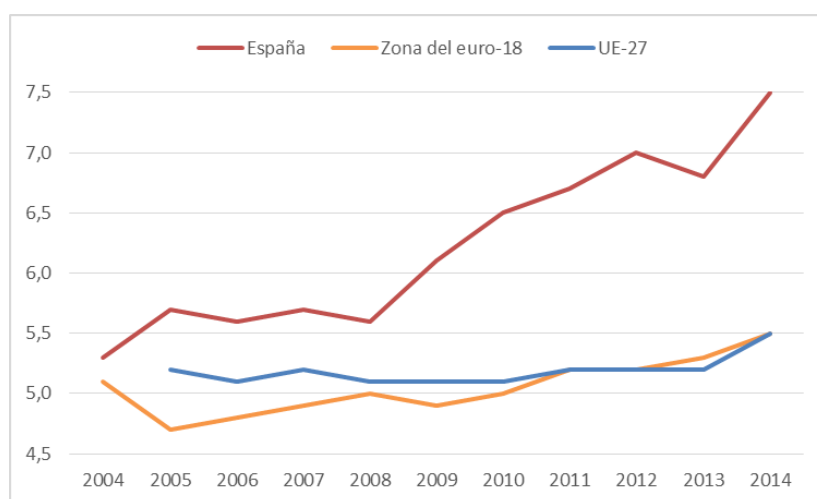
<https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/economia-para-minoria-anexo-espana.pdf>

el promedio europeo (vid. *Gráfica 3.29*). Esta situación de creciente desigualdad se ha traducido en un aumento “alarmante” de la pobreza y la exclusión social:

«En España, la pobreza y la exclusión social han aumentado de manera alarmante desde el comienzo de la crisis. En 2014, el 29,2% de la población española (13,4 millones de personas) se encontraba en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, 2,3 millones de personas más que en 2008, superando en más de 6 puntos porcentuales la media de la UE15 (23,1% en 2013)». <sup>79</sup>

Dos fuentes estadísticas distintas proporcionadas por EUROSTAT (2015), también confirman que España se encuentra en la actualidad a la cabeza de la desigualdad en la distribución de la renta en la Unión Europea, a pesar de partir al inicio de la Gran Recesión de 2008 de un nivel comparable al del promedio de la Unión Europea y de la zona del euro.

**Gráfica 3.30: Evolución del ratio de quintiles de renta S80/S20 España, Zona del euro-18 y Unión Europea-27 (2004-2014) (%)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROSTAT: *Inequality of income distribution S80/S20 income quintile share ratio* [[http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_PNS4](http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_PNS4)], 18/12/2015.

La primera fuente a la que hacemos referencia es la evolución de la *ratio de quintiles de renta S80/S20*, que mide la proporción de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población con los ingresos más altos (esto es, el quintil superior), en relación a la recibida por el 20% de la población con menores ingresos (el quintil inferior), considerando al ingreso como renta disponible equivalente.

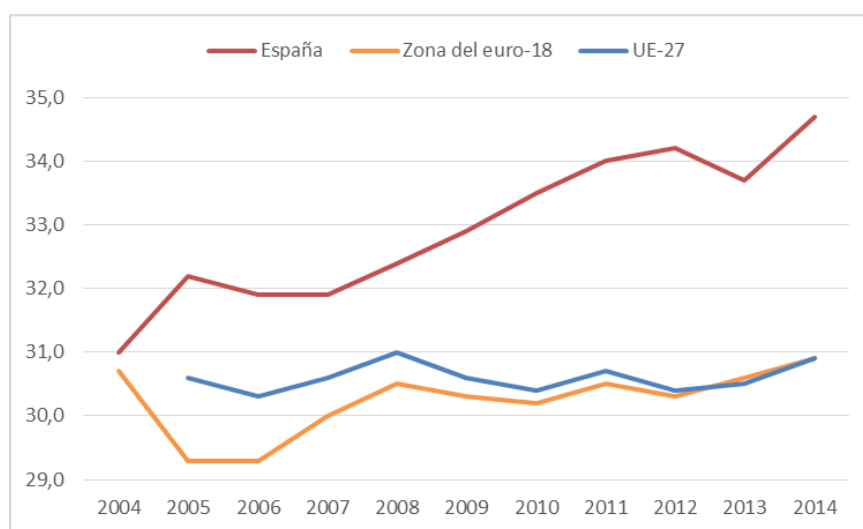
Como puede comprobarse (vid. *Gráfica 3.30* y *Tabla A.30* del Apéndice Estadístico), la ratio de quintiles en España oscilaba en torno a 5,6–5,7 desde el

<sup>79</sup> OXFAM Intermón: “Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema: La situación en España”, op. cit., p. 3.

2005 hasta el 2008, en torno a medio punto por encima del promedio de la UE-27, y un punto arriba en relación al promedio de la zona del euro.

Pero tras la Gran Recesión, y la posterior aplicación de las políticas de consolidación fiscal, resulta que dicha ratio se ha disparado para el caso de España hasta 7,5, distanciándose en dos puntos del nivel promedio de los socios comunitarios, por lo que ahora está situada a la cabeza de la Unión Europea en materia de desigualdad en la distribución de la renta, junto a Rumanía (con una ratio de quintiles de 7,7) y Bulgaria (con una ratio de 7,6).

**Gráfica 3.31: Índice de Gini de la renta disponible equivalente  
España, Zona del euro-18 y Unión Europea-27 (2004-2014) (%)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROSTAT: *Gini coefficient of equivalised disposable income* [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tessi190>].

El otro indicador estadístico proporcionado por EUROSTAT (2015) al que hacemos referencia es el *Índice de Gini de la renta disponible equivalente*,<sup>80</sup> cuya evolución se recoge en la *Gráfica 3.31*, y que confirma el fuerte aumento de la desigualdad en la distribución de la renta que se ha registrado en España a partir de 2007.

España ha pasado de tener un *índice de Gini* del 31,9% en 2007 (próximo al 30,6% de la Unión Europea-27), a un índice del 34,7% en el año 2014, con un aumento de 2,8 puntos porcentuales en dicho intervalo. Tan solo Chipre (+5 puntos porcentuales) la ha superado, estando seguida de cerca por Francia (+2,6 puntos porcentuales) (vid. *Tabla A.31* del Apéndice Estadístico).

Cerramos este apartado con un análisis comparativo de la desigualdad en la distribución de la renta registrada entre las principales economías de la Unión

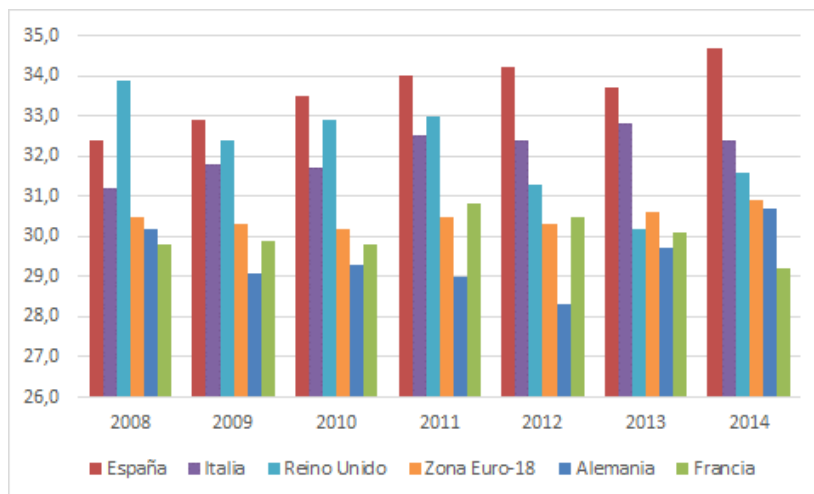
<sup>80</sup> Cuando el índice vale 0, todas las personas tendrían la misma renta disponible; y a medida que su valor vaya creciendo, iría aumentando la desigualdad en el reparto del ingreso.



Europea, entre los años 2008 y 2014, a partir del índice de Gini.

Excepto en el primer ejercicio -que fue liderado por el Reino Unido-, España ha mostrado una mayor desigualdad en el reparto de la renta disponible equivalente que Italia, Reino Unido, Alemania, Francia, o la Zona del euro-18.

**Gráfica 3.32: Índice de Gini de la renta disponible equivalente  
Selección de países de la Zona del euro-18 (2008-2014) (%)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de EUROSTAT: *Gini coefficient of equivalised disposable income*.

Esta evidencia nos tiene que señalar como una posible causa explicativa, no sólo el impacto negativo sobre el reparto de la renta del profundo deterioro del mercado de trabajo -en términos de empleo y de la correspondiente caída de los niveles salariales-, sino a las condiciones materiales de bienestar que no permiten satisfacer las necesidades más perentorias de los necesitados, ya sea por medio del mercado o mediante la provisión pública, así como a la intensidad aplicada en España al proceso de ajuste y consolidación fiscal de los años más recientes.

## CONCLUSIONES

*Primera.* La causa originaria de nuestra crisis económica y fiscal descansa en una productividad decreciente, en relación con algunos de nuestros socios de la Unión Europea, así como en el excesivo nivel de endeudamiento del sector privado -tanto de familias como de empresas- que estuvo vinculado con la especulación inmobiliaria. Tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y el posterior derrumbe de los ingresos fiscales, comienza la gran escalada del endeudamiento público.

*Segunda.* Las políticas económicas basadas en el *principio de austeridad fiscal* están cercenando las posibilidades de un mayor ritmo de crecimiento económico, imprescindible para la generación de nuevos puestos de trabajo en nuestra economía.

*Tercera.* Como resultado de la aplicación de las *políticas de consolidación fiscal*, los niveles de endeudamiento público, lejos de reducirse, se están ampliando. Esto conduce a medio plazo a incrementos en la presión fiscal, a más recortes, o a una combinación de ambos.

*Cuarta.* Hasta el momento, la *política monetaria única* está colaborando muy activamente al control efectivo de la deuda pública, al mantener a los tipos de interés bajo unos mínimos históricos. Esto les permite a los Gobiernos incluso realizar operaciones de canje de deuda que les resultan rentables. Pero el verdadero problema surge para las economías con una elevada proporción de deuda pública -como la nuestra, que está por encima del 100% del PIB- cuando hay tensiones especulativas en los mercados-. O bien, cuando la política monetaria cambie de rumbo -que tarde o temprano lo hará en la Zona del euro, como ha sucedido en los Estados Unidos- y comience una nueva tendencia alcista en los tipos de interés.

*Quinta.* El proceso de construcción europea, y en particular, el desarrollo institucional de la Zona del euro, no van en la dirección de mejorar las *condiciones de vida* de los ciudadanos europeos, ni de atender sus derechos fundamentales económicos o sociales. Lo hemos podido comprobar muy bien con la experiencia griega. Ni por supuesto, se pretenden corregir las situaciones de flagrante desigualdad económica existentes entre grupos y clases sociales, o entre países y regiones. Antes al contrario, la Unión Europea se está conformando de acuerdo con los *intereses del Capital*, dismantelando la red de derechos sociales tejida arduamente en el siglo pasado, y eliminando todos los obstáculos a la extensión del mercado.

*Sexta.* La realidad actual de la Unión Europea es que se está estructurando sobre la base de unos *intereses mercantilistas* que predominan sobre los *derechos sociales*, lo que supone en la práctica someter al conjunto de la sociedad a la

dinámica del mercado, imbuida tan solo por el afán de lucro, y enmascarada en un “discurso eficientista” que reniega de la igualdad y que termina por favorecer a los más poderosos

*Séptima.* A pesar de que España cumplió más que sobradamente en los años anteriores a la implosión de la Gran Recesión con los criterios de *disciplina fiscal*, tanto en términos de déficit como de deuda pública, el impacto de la misma sobre la actividad productiva, junto a los factores ya reseñados, desencadenaron un derrumbe de los ingresos fiscales de tal magnitud, que el déficit público se llegó a incrementar en 13 puntos sobre el PIB entre los años 2007 y 2009, un hecho que marcó la evolución posterior de nuestra Hacienda Pública. Este enorme aumento de las necesidades de financiación impulsó, a su vez, la fuerte aceleración del recurso al crédito público, de tal forma que la deuda pública incrementó su peso relativo desde el 35,5% del PIB en 2007, al 99,3% en 2014, lo que supone una variación de 63,8 puntos porcentuales (mientras que para el conjunto de los países de la Zona del euro, tal variación fue de 27,1 puntos).

*Octava.* A pesar de soportar los mayores niveles de desempleo de la Unión Europea, España tuvo que comenzar a aplicar de inmediato una política fiscal y presupuestaria *muy restrictiva* (que es justo lo contrario de lo que habría que hacer para promover el empleo), al objeto de reducir tales desequilibrios fiscales.

*Novena.* En materia de *déficit público*, y como resultado de las medidas fiscales y presupuestarias adoptadas, se prevé que el ajuste fiscal realizado por España entre 2012 y 2017 sea equivalente al 7,8% sobre el PIB, siendo el más intenso de los observados dentro del conjunto de países de la Zona del euro-19. En cuanto a la evolución de la deuda pública, se prevé que en 2016 se rebase el 101,3% del PIB, con una ligera reducción en el ejercicio siguiente (100,4%).

*Décima.* Los ingresos fiscales sufrieron una merma considerable, de tal forma que la *presión fiscal*, que mide la razón entre la suma de los impuestos y las cotizaciones sociales obligatorias y el PIB, se redujo de un 36,2% en 2007 (el valor máximo de la serie analizada) a un 29,6% en 2009. Este desplome de 6,5 puntos porcentuales en la presión fiscal, tampoco tuvo parangón entre el resto de socios comunitarios. Con las diversas modificaciones tributarias aplicadas a partir de 2009, las recaudaciones fiscales fueron aumentando su rendimiento, si bien hay que indicar que en 2014 la presión fiscal española era un 2,8% del PIB inferior al nivel apreciado en el ejercicio 2007.

*Undécima.* Un hecho significativo a destacar ha sido la ampliación de las diferencias existentes a lo largo de este período en los *niveles de presión fiscal* de España con respecto al conjunto de países de la Zona del euro, que en 2014 se elevó a 6,7 puntos porcentuales en relación al PIB; y en 5,3 puntos, con respecto a los países de la Unión Europea. De este modo, parece ser que el sistema fiscal español ha encogido de tamaño, se ha “jibarizado” en términos comparativos, en relación al estatus que mantenía antes de la Gran Recesión. Actualmente, España

se encuentras posicionada dentro del tercio de países de la Zona del euro con un menor índice de presión fiscal, y a una distancia de 15 puntos porcentuales sobre el PIB con respecto a la posición de Dinamarca, otro hecho que denota que aún existe bastante margen de maniobra en nuestro país para incrementar los recursos fiscales.

*Duodécima.* En cuanto a la *distribución institucional* de la presión fiscal, cabe reseñar que los fondos de la Seguridad Social han mantenido unos niveles razonablemente estables en la etapa analizada, en torno al 12% del PIB hasta 2008, aunque luego se redujera gradualmente hasta alcanzar el 11% en 2014.

La Administración Local ha seguido la misma pauta de regularidad, manteniendo los niveles de presión fiscal en torno al 3% del PIB.

Sin embargo, las mayores fluctuaciones se registraron en la Administración Central y en la Regional. La primera sufrió un fuerte recorte de 4 puntos porcentuales sobre el PIB entre 2007 y 2008, que fue recuperando de forma paulatina hasta 2013. Mientras que la pérdida más significativa de presión fiscal se ha registrado en la Administración Regional, que se redujo justo a la mitad entre 2006 y 2010, donde alcanzó el 4% sobre el PIB; seguido de un ligero repunte hasta el 6% en 2012, para volver a caer por encima del nivel del 4% del PIB en 2013.

*Decimotercera.* Un elemento que erosiona gravemente a los presupuestos públicos es la presencia de la *economía sumergida*, vinculada con la corrupción, lo que dificulta las posibilidades reales de atender a las necesidades sociales en materia de salud pública, educación pública, desempleo, dependencia, etc.

*Decimocuarta.* El sistema fiscal español no garantiza el principio de *suficiencia financiera*, al objeto de cubrir los gastos públicos de una forma duradera (como se ha evidenciado en la práctica con el derrumbe de los ingresos públicos registrado entre 2007 y 2009); ni tampoco el principio de *generalidad* (puesto que no todos los contribuyentes parecen estar sujetos a los impuestos, como sucede con los que están instalados en la economía sumergida); ni el principio de *capacidad económica*, ni los demás principios de *justicia*, al gravarse desproporcionadamente a las rentas del trabajo en relación a las rentas del capital. Además, el único impuesto progresivo es el IRPF, de modo que el sistema tributario en su conjunto es regresivo.

*Decimoquinta.* Algunas voces han señalado al excesivo *tamaño del sector público español* como un factor decisivo para la aparición de los desequilibrios fiscales comentados. Pero los datos confirman que su tamaño es *más reducido* que el tamaño medio correspondiente a los sectores públicos de nuestros socios comunitarios, si lo medimos en función del peso relativo del gasto total no financiero sobre el PIB, de modo que queda totalmente descartada esa hipótesis.

Las secuelas fiscales de la crisis y el aumento del desempleo provocaron

un alza de 6,9 puntos porcentuales sobre el PIB en el gasto público total no financiero, entre 2007 y 2009. Y entre 2011 y 2013 también se atendió la ayuda financiera a las entidades de crédito, lo que supuso otro incremento adicional del 4,7% sobre el PIB. A causa de esta fuerte elevación del gasto público, hubo que asistir después a un ajuste fiscal mucho más intenso por parte de la política presupuestaria entre 2012 y 2015, de 4,6 puntos porcentuales sobre el PIB, y que se amplían hasta los 6,7 puntos para el período 2012-2017. Por esta razón puede concluirse que además de la “jibarización” de nuestro sector público, la mayor intensidad del ajuste fiscal emprendido en términos comparativos, ha incidido muy desfavorablemente sobre las condiciones de vida de una amplia mayoría de ciudadanos en España, y sobre todo, de las clases populares, al quedar ajustadas entre otras las partidas de gasto destinadas al Estado de bienestar.

*Decimosexta.* La evolución de los *ingresos totales no financieros* muestra una evolución similar a la de la presión fiscal, y si nos fijamos en los ingresos impositivos, se comprueba de nuevo el fuerte descenso operado entre 2007 y 2009, frente a la aparente estabilidad de las cotizaciones sociales efectivas.

En términos generales, la principal fuente de recursos fiscales en el período de referencia han sido las cotizaciones sociales obligatorias, seguidas por los impuestos indirectos, y luego por los impuestos directos, siendo este un esquema que es bastante similar al del conjunto de países de la Zona del euro-19.

El conjunto de los *impuestos devengados* en España se ha recortado en un 5,22% entre 2007 y 2014. Siendo el Impuesto sobre Sociedades el que ha experimentado un mayor retroceso, al pasar de estar por encima de los 40.000 millones de euros en 2006, a estar por debajo de los 20.000 millones en 2014, de modo que sus ingresos se han reducido en más de la mitad en este intervalo.

*Decimoséptima.* El proceso de *consolidación fiscal* llevado a cabo en España ha sido ligeramente distinto al emprendido en el conjunto de la Zona del euro-19, comenzando por la situación de superávit presupuestario, registrada durante los ejercicios 2006 y 2007. Además, en nuestro país ha tenido un mayor protagonismo relativo la política de recortes en el gasto público, que el incremento de los ingresos totales: mientras que el gasto total no financiero se recortará en un 6,7% del PIB, los ingresos totales no financieros solo aumentarán un 1,2% del PIB.

*Decimoctava.* La política de austeridad ha aumentado la pobreza en España y en los países de la periferia del sur de Europa. Vivimos en plena *Era de la Desigualdad*, dado que tan solo 20 personas en nuestro país acumulan los mismos recursos que el 30% más pobre, mientras que en el último año esos mismos ultrarricos incrementaron su patrimonio en un 15%, exactamente el mismo porcentaje en el que se contrajo el patrimonio del resto. Esto confirma el fracaso de las políticas económicas neoliberales en materia de bienestar social, en cuanto a los logros de una sociedad más justa y con una mayor cohesión social.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA

*Primera.* La economía española no puede seguir dependiendo de sectores “monocultivo” que prosperan en las épocas de crecimiento (tales como el turismo y el comercio), pero que entran en una situación de fuerte declive en las fases de recesión. Ni tampoco de la construcción, que ya no podrá mantener en adelante los ritmos productivos registrados en la época del boom inmobiliario. Nuestra estructura productiva necesita diversificarse hacia las actividades industriales y tecnológicas de vanguardia, al objeto de aumentar nuestra productividad global y de crear un mayor valor añadido en nuestra producción, además de generar más empleos de calidad y bien retribuidos.

*Segunda.* La política laboral de corte neoliberal ha fracasado a la hora de crear puestos de trabajo *dignos*. Por ello hay que dismantlarla, al objeto de introducir de manera efectiva a la negociación colectiva en los centros de trabajo, al objeto de reequilibrar las relaciones de poder entre el capital y el trabajo. La solución al desempleo no consiste en crear empleos precarios, de baja productividad, con una elevada rotación laboral, y mal remunerados. Esa política laboral lo único que garantiza es un ejército permanente de trabajadores empobrecidos. La verdadera alternativa es crear empleos dignos y justamente retribuidos, en recompensa a un trabajo honrado.

*Tercera.* Hay que cambiar las reglas de la política económica en el seno de la Unión Económica y Monetaria, permitiendo que el pleno empleo sea un objetivo realizable, en lugar de otorgarle la primacía en exclusiva a la estabilidad de precios. En situaciones de depresión económica, como se ha comprobado con la Gran Recesión, los estabilizadores automáticos resultan insuficientes, y se precisa de la discrecionalidad de la política fiscal, con una intervención coordinada. El problema fundamental reside en que en los Tratados de la Unión Europea se ha consolidado un régimen monetario que encorseta rígidamente a la política fiscal y presupuestaria.

*Cuarta.* Y además, las reformas constitucionales emprendidas, como la del artículo 135 de nuestra Constitución, vienen a consagrar al *principio de estabilidad financiera*, reduciendo así los márgenes para una política fiscal estabilizadora. Además de convertir a los españoles en súbditos del capital, al garantizarse que el pago de los intereses y el capital de la deuda pública “gozará de prioridad absoluta” (art. 135, 3). Aunque se requiere cambiar de objetivo, el diseño institucional del euro actualmente es un obstáculo insalvable para ello, al reclamarse en primer término la disciplina presupuestaria para coadyuvar a la estabilidad de precios.

*Quinta.* Las opciones teóricas de la política fiscal expansiva para propiciar la creación de empleo pueden venir del estímulo de un aumento en el gasto

público, o de un recorte en los tipos de gravamen; siendo la primera opción más eficaz para expandir la producción que la segunda, debido al juego dispar de los respectivos efectos multiplicadores del gasto público y de los impuestos.

*Sexta.* El sistema tributario español precisa de una reforma estructural que garantice el efectivo cumplimiento conforme a la coyuntura social y económica de los principios de justicia, generalidad y capacidad económica.

A nuestro juicio, la principal potencia recaudatoria de la política tributaria habría de proceder del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido, del Impuesto sobre Sociedades, del Impuesto sobre Sucesiones y del Impuesto sobre el Patrimonio.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como tributo progresivo, debe ser un instrumento central al servicio de la política económica y social, dirigida a redistribuir los ingresos primarios del mercado, sobre la base del principio de equidad.



## **ANEXO ESTADÍSTICO**



## **I. UNIÓN EUROPEA: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006–2017)**

**Tabla A.1: Ingresos totales de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	48,7	48,3	49,2	48,8	49,3	50,3	51,6	52,7	52,0	51,6	51,3	51,3	0,5	3,3	0,0	-0,3	2,1
Alemania	43,0	43,0	43,4	44,3	43,0	43,8	44,4	44,4	44,6	44,4	44,3	44,4	1,3	1,4	0,0	0,0	1,0
Estonia	36,5	36,8	37,1	43,9	40,7	38,6	38,8	38,1	38,7	40,1	40,0	39,9	7,1	2,0	1,3	1,1	2,8
Irlanda	36,7	36,2	34,9	33,4	33,3	33,0	33,8	34,0	34,4	34,0	32,8	32,2	-2,8	-2,4	0,2	-1,6	-2,7
Grecia	39,2	40,4	40,6	38,9	41,3	44,0	46,3	48,3	46,4	46,9	47,4	47,0	-1,5	5,9	0,6	0,7	6,4
<b>España</b>	<b>40,5</b>	<b>40,9</b>	<b>36,7</b>	<b>34,8</b>	<b>36,2</b>	<b>36,2</b>	<b>37,5</b>	<b>38,2</b>	<b>38,6</b>	<b>38,7</b>	<b>38,7</b>	<b>38,7</b>	<b>-6,1</b>	<b>-3,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>
Francia	50,2	49,7	49,8	49,6	49,6	50,8	52,0	52,9	53,6	53,4	53,3	53,1	-0,1	2,3	1,4	1,1	3,3
Italia	44,0	45,2	45,1	45,9	45,6	45,6	47,8	48,1	48,2	48,2	47,3	47,3	0,7	2,6	0,4	-0,5	2,2
Chipre	37,8	40,9	39,5	36,8	37,5	36,8	36,1	36,5	40,4	39,6	39,1	38,8	-4,1	-4,8	3,5	2,7	-0,7
Letonia	35,5	33,3	33,1	34,5	36,2	35,6	36,1	35,9	35,6	34,9	34,6	34,5	1,2	2,8	-1,2	-1,6	1,4
Lituania	34,0	34,4	35,0	35,8	35,4	33,5	33,0	32,9	34,1	34,6	34,5	34,0	1,4	-1,4	1,6	1,0	-1,0
Luxemburgo	40,9	41,4	42,6	44,3	43,3	43,8	44,7	44,0	43,8	43,6	43,9	43,6	2,9	3,3	-1,1	-1,1	1,0
Malta	39,7	38,9	38,4	38,6	37,9	38,3	38,9	40,0	41,9	42,3	40,4	40,2	-0,3	0,0	3,4	1,3	1,8
Países Bajos	43,2	42,7	43,8	42,7	43,2	42,7	43,2	44,0	43,9	42,6	41,8	41,5	0,0	0,5	-0,6	-1,7	-2,3
Austria	47,7	47,8	48,3	48,8	48,3	48,3	48,9	49,6	50,0	50,2	49,7	49,4	1,0	1,1	1,3	0,5	1,1
Portugal	40,9	41,5	41,6	40,4	40,6	42,6	42,9	45,1	44,5	44,9	44,2	44,1	-1,1	1,4	2,0	1,2	2,5
Eslovenia	43,0	42,1	42,5	42,3	43,6	43,4	44,4	45,3	44,8	44,8	43,4	42,5	0,2	2,3	0,4	-1,9	0,0

**Tabla A.1: Ingresos totales de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	35,0	34,2	34,3	36,1	34,5	36,4	36,0	38,4	38,9	39,9	37,4	38,2	1,9	1,8	3,9	2,2	3,9
Finlandia	52,3	51,9	52,4	52,2	52,1	53,3	54,0	55,0	54,9	54,9	55,4	55,6	0,3	2,1	0,9	1,6	3,2
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>44,5</b>	<b>44,7</b>	<b>44,4</b>	<b>44,4</b>	<b>44,3</b>	<b>44,9</b>	<b>46,1</b>	<b>46,6</b>	<b>46,8</b>	<b>46,6</b>	<b>46,2</b>	<b>46,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>1,8</b>
Bulgaria	35,5	38,5	38,5	35,4	33,4	32,1	34,0	36,9	36,3	36,7	36,2	36,4	-3,1	-4,5	2,7	2,4	-2,1
República Checa	38,5	39,3	38,1	38,1	38,6	40,2	40,5	41,3	40,6	41,0	40,4	40,4	-1,2	1,2	0,5	-0,1	2,3
Dinamarca	54,8	54,6	53,7	54,0	54,3	54,8	55,2	55,8	58,4	52,5	51,7	51,4	-0,6	0,6	-2,7	-3,8	-2,3
Croacia	41,8	42,5	41,9	41,6	41,3	41,0	41,7	42,5	42,6	43,1	43,2	43,4	-0,9	-0,8	1,4	1,7	1,5
Hungría	42,3	45,0	45,1	46,1	45,0	44,3	46,3	47,0	47,4	47,1	44,2	43,6	1,1	1,3	0,8	-2,7	-1,5
Polonia	41,1	41,2	40,8	37,9	38,1	38,8	38,9	38,4	38,8	39,1	38,8	38,7	-3,3	-2,3	0,2	-0,2	-2,1
Rumanía	33,1	35,4	33,2	31,5	32,7	33,7	33,3	33,0	33,5	35,4	31,4	30,2	-3,9	-2,1	2,1	-3,1	-3,0
Suecia	53,5	53,0	52,3	52,4	51,1	50,5	50,7	51,0	50,1	49,9	50,1	50,1	-0,6	-2,3	-0,8	-0,6	-2,2
Reino Unido	40,0	39,8	41,5	38,8	39,1	39,2	38,4	39,2	38,2	38,4	38,6	38,7	-1,0	-1,4	0,0	0,3	-2,8
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>43,9</b>	<b>44,0</b>	<b>44,0</b>	<b>43,6</b>	<b>43,6</b>	<b>44,0</b>	<b>44,8</b>	<b>45,3</b>	<b>45,2</b>	<b>44,9</b>	<b>44,6</b>	<b>44,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,5</b>

European System of Accounts (ESA 2010).

Ingresos totales = Impuestos sobre la producción y las importaciones (D.2) + Impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc. (D.5) + Impuestos sobre el capital (D.91) + Cotizaciones sociales efectivas (D.611) + Cotizaciones sociales imputadas (D.612) + Ventas totales de bienes y servicios (P.11 + P.12 + P.131) + Otros ingresos corrientes (D.39 + D.4 + D.7) + Otros ingresos de capital (D.92 + D.99).

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 152-153; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.2: Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio (impuestos directos) en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	16,1	15,9	16,1	14,9	15,3	15,8	16,1	16,7	16,7	16,6	16,5	16,4	-1,0	0,2	0,5	0,3	0,3
Alemania	11,3	11,7	12,0	11,2	10,6	11,1	11,6	11,8	11,9	12,0	12,0	12,1	-0,5	-0,1	0,4	0,5	0,1
Estonia	7,0	7,4	7,7	7,4	6,6	6,3	6,6	7,1	7,4	7,7	7,3	7,2	0,0	-0,8	1,1	0,6	-0,5
Irlanda	13,7	13,2	12,2	11,9	11,8	12,0	12,8	12,8	13,2	13,2	12,8	12,7	-1,3	-0,4	0,4	-0,1	0,5
Grecia	8,3	8,3	8,1	8,5	8,3	9,2	10,8	10,5	9,7	8,5	8,8	8,7	0,2	2,5	-2,3	-2,1	0,6
<b>España</b>	<b>11,6</b>	<b>12,7</b>	<b>10,4</b>	<b>9,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,5</b>	<b>10,2</b>	<b>10,2</b>	<b>10,1</b>	<b>10,2</b>	<b>10,0</b>	<b>10,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
Francia	11,7	11,6	11,7	10,5	11,0	11,6	12,3	12,7	12,7	12,6	12,5	12,5	-1,1	0,7	0,3	0,2	0,8
Italia	13,8	14,5	14,7	14,1	14,1	13,8	14,8	15,0	14,7	14,9	14,7	14,4	-0,4	0,3	0,1	-0,4	-0,3
Chipre	9,3	12,0	11,2	9,7	9,5	10,2	9,8	10,3	10,2	9,7	9,8	9,7	-2,3	-2,2	-0,1	-0,1	-1,5
Letonia	7,9	8,3	9,1	7,0	7,4	7,3	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,8	-1,3	-0,6	0,0	0,1	-1,3
Lituania	9,5	9,1	9,2	5,9	4,6	4,3	4,8	5,0	5,1	5,5	5,3	5,4	-3,2	-4,3	0,7	0,6	-3,8
Luxemburgo	13,2	13,3	14,0	14,5	14,5	14,2	14,4	14,2	13,9	14,5	14,5	14,7	1,2	1,1	0,1	0,3	0,7
Malta	11,3	12,6	12,1	13,0	12,2	12,3	13,0	13,8	14,5	14,3	14,4	14,5	0,4	0,4	1,3	1,5	2,4
Países Bajos	10,8	11,1	10,8	11,0	11,1	10,7	10,2	10,1	10,7	11,0	10,6	10,8	-0,1	-0,9	0,8	0,6	0,0
Austria	12,7	13,1	13,7	12,5	12,5	12,6	12,9	13,3	13,7	14,0	13,0	13,0	-0,6	-0,2	1,1	0,1	-0,7
Portugal	8,3	9,2	9,3	8,6	8,5	9,5	9,0	11,4	10,9	10,9	10,2	10,3	-0,6	-0,2	1,9	1,3	1,0
Eslovenia	9,0	9,0	8,7	8,1	8,0	7,8	7,6	7,1	7,2	7,1	7,1	7,0	-0,9	-1,4	-0,5	-0,6	-1,7

**Tabla A.2: Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio (impuestos directos) en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	6,4	6,4	6,7	5,9	5,7	5,8	5,8	6,4	6,8	7,0	7,0	7,2	-0,5	-0,6	1,2	1,4	0,5
Finlandia	16,8	17,0	16,8	15,5	15,4	15,9	15,6	16,2	16,5	16,7	16,7	16,8	-1,5	-1,4	1,1	1,2	0,0
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>12,0</b>	<b>12,4</b>	<b>12,2</b>	<b>11,4</b>	<b>11,4</b>	<b>11,6</b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>	<b>12,4</b>	<b>12,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
Bulgaria	4,6	7,2	5,8	5,3	4,9	4,6	4,7	5,1	5,3	5,3	5,3	5,3	-1,9	-2,5	0,6	0,6	-0,5
República Checa	8,4	8,6	7,6	6,9	6,6	6,8	6,8	7,0	7,2	7,3	7,4	7,5	-1,7	-1,8	0,5	0,7	-0,1
Dinamarca	28,8	28,6	28,0	28,5	28,7	28,6	29,6	30,6	33,9	28,6	28,2	28,2	-0,1	1,0	-1,0	-1,4	0,2
Croacia	6,8	7,3	7,1	7,1	6,4	6,2	6,1	6,3	6,1	5,7	5,6	5,9	-0,2	-1,2	-0,4	-0,2	-1,2
Hungría	9,2	10,1	10,3	9,7	7,9	6,3	6,8	6,6	6,7	6,6	6,2	6,2	-0,4	-3,3	-0,2	-0,6	-4,1
Polonia	7,4	8,3	8,4	7,2	6,7	6,7	6,9	6,8	6,9	7,2	7,3	7,4	-1,1	-1,4	0,3	0,5	-1,0
Rumanía	6,0	6,7	6,6	6,2	5,7	6,0	5,8	5,9	6,2	6,5	6,3	6,1	-0,5	-0,9	0,7	0,3	-0,5
Suecia	21,1	20,1	18,7	18,5	18,2	17,6	17,4	17,8	17,8	17,9	18,0	18,2	-1,6	-2,7	0,5	0,8	-0,5
Reino Unido	16,2	15,9	16,2	15,2	15,0	15,0	14,2	14,0	13,7	13,9	14,0	14,1	-0,7	-1,7	-0,3	-0,1	-2,1
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>13,0</b>	<b>13,2</b>	<b>13,0</b>	<b>12,2</b>	<b>12,1</b>	<b>12,3</b>	<b>12,7</b>	<b>12,8</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>12,8</b>	<b>12,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>

European System of Accounts (ESA 2010).

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 116-117; y ELABORACIÓN PROPIA.



**Tabla A.3: Impuestos sobre la producción y las importaciones (impuestos indirectos) en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	12,8	12,7	12,5	12,5	12,8	12,7	13,1	13,0	12,9	12,9	13,3	13,3	-0,2	0,4	-0,2	0,2	0,8
Alemania	10,3	10,7	10,7	11,2	10,8	10,9	10,9	10,8	10,8	10,7	10,6	10,6	0,5	0,2	-0,2	-0,3	-0,1
Estonia	13,3	13,3	12,1	14,5	13,7	13,4	13,7	13,3	13,8	14,4	14,8	15,1	1,2	0,4	0,7	1,4	3,0
Irlanda	13,6	13,1	12,0	10,8	10,9	10,2	10,5	10,7	11,2	11,0	10,9	10,9	-2,3	-2,6	0,5	0,4	-1,1
Grecia	12,2	12,6	12,6	11,7	12,6	13,5	13,5	14,1	15,6	16,5	17,0	17,0	-0,9	0,9	3,0	3,5	4,4
<b>España</b>	<b>12,3</b>	<b>11,5</b>	<b>9,7</b>	<b>8,5</b>	<b>10,2</b>	<b>10,0</b>	<b>10,4</b>	<b>11,2</b>	<b>11,5</b>	<b>11,7</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>2,2</b>
Francia	15,1	14,9	14,7	14,9	14,7	15,1	15,3	15,5	15,8	15,8	15,9	15,7	0,0	0,4	0,5	0,4	1,0
Italia	14,5	14,4	13,6	13,4	13,9	14,1	15,2	14,9	15,3	15,1	14,5	15,1	-1,0	0,8	-0,1	-0,1	1,5
Chipre	15,7	17,1	16,5	14,3	14,4	13,7	13,9	13,7	14,9	14,9	14,6	14,9	-2,8	-3,2	1,0	1,0	-1,6
Letonia	12,5	11,8	10,5	10,8	11,6	11,6	11,9	12,1	12,5	12,7	12,9	12,8	-1,0	0,1	0,8	0,9	2,3
Lituania	11,3	11,6	11,6	11,6	11,8	11,6	11,2	11,1	11,3	11,9	12,1	12,0	0,0	-0,4	0,7	0,8	0,4
Luxemburgo	12,8	13,0	12,5	12,6	12,4	12,5	12,9	12,8	13,0	12,2	12,2	11,8	-0,4	-0,1	-0,7	-1,1	-0,7
Malta	14,3	14,1	13,8	13,4	13,0	13,4	13,0	13,0	13,8	13,8	13,9	13,7	-0,7	-1,1	0,8	0,7	-0,1
Países Bajos	11,9	11,7	11,5	11,0	11,3	10,8	10,6	11,0	11,3	11,1	11,1	11,2	-0,7	-1,1	0,5	0,6	-0,3
Austria	13,8	13,7	13,9	14,3	14,2	14,3	14,5	14,4	14,4	14,4	14,7	14,7	0,6	0,8	-0,1	0,2	0,8
Portugal	14,8	14,4	14,0	12,6	13,2	13,9	13,9	13,7	14,2	14,8	14,9	15,0	-1,8	-0,5	0,9	1,1	1,0
Eslovenia	14,8	14,4	13,9	13,6	14,1	14,0	14,5	15,1	15,0	14,9	14,8	14,6	-0,8	0,1	0,4	0,1	0,7

**Tabla A.3: Impuestos sobre la producción y las importaciones (impuestos indirectos) en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	11,1	11,0	10,4	10,4	10,1	10,5	9,9	10,3	10,6	10,6	10,4	10,4	-0,6	-1,1	0,7	0,5	0,0
Finlandia	13,2	12,7	12,4	12,9	12,9	13,8	14,1	14,5	14,4	14,2	14,3	14,2	0,2	1,4	0,1	0,1	1,8
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>12,9</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,4</b>	<b>12,6</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>13,0</b>	<b>13,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>
Bulgaria	16,7	15,8	16,7	14,3	14,3	13,8	14,7	15,1	14,4	14,8	14,8	14,9	-1,5	-1,1	0,1	0,2	-1,8
República Checa	10,3	10,6	10,4	10,8	11,1	11,9	12,4	12,8	12,0	11,8	11,9	11,9	0,2	1,8	-0,6	-0,5	1,5
Dinamarca	17,3	17,4	16,5	16,4	16,3	16,4	16,6	16,8	16,6	16,5	16,4	16,4	-1,0	-0,8	-0,1	-0,2	-0,1
Croacia	18,5	18,2	18,0	17,2	18,0	17,5	18,3	19,0	18,7	19,1	19,1	19,0	-1,0	0,1	0,8	0,7	1,0
Hungría	14,9	15,7	15,5	16,4	17,5	17,3	18,6	18,5	18,5	18,4	17,7	17,4	0,7	2,9	-0,2	-1,2	1,9
Polonia	14,2	14,5	14,5	12,9	13,6	13,7	12,9	12,8	12,8	12,6	12,6	12,2	-1,6	-1,6	-0,3	-0,7	-2,3
Rumanía	12,7	12,4	11,6	10,7	11,8	13,0	13,2	12,8	12,8	13,6	12,0	11,0	-1,7	0,8	0,4	-2,2	-0,6
Suecia	22,0	22,0	22,3	22,6	22,2	21,9	22,2	22,2	22,0	22,0	22,1	22,2	0,6	0,2	-0,2	0,0	-0,1
Reino Unido	12,0	12,0	11,6	11,1	12,2	12,7	12,7	12,7	12,8	12,7	12,8	13,0	-0,9	0,7	0,0	0,3	1,4
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>12,6</b>	<b>12,5</b>	<b>12,8</b>	<b>13,0</b>	<b>13,3</b>	<b>13,3</b>	<b>13,5</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,8</b>

European System of Accounts (ESA 2010).

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 114-115; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.4: Cotizaciones sociales efectivas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	13,2	13,3	13,7	14,2	13,8	14,0	14,2	14,4	14,3	14,1	13,7	13,7	0,9	0,9	-0,1	-0,5	0,0
Alemania	15,7	14,9	14,9	15,6	15,3	15,1	15,3	15,3	15,4	15,3	15,2	15,3	0,7	0,4	0,0	0,0	0,4
Estonia	10,0	10,4	11,4	12,9	12,8	11,6	11,1	10,9	10,9	11,1	11,0	10,7	2,5	0,7	0,0	-0,4	-0,7
Irlanda	3,9	4,1	4,4	5,2	5,1	5,2	4,8	5,0	5,1	5,0	4,9	4,8	1,1	0,7	0,2	0,0	0,4
Grecia	10,3	10,7	10,7	10,2	10,9	10,7	10,9	10,7	10,4	10,7	11,2	11,0	-0,5	0,2	-0,2	0,1	0,3
<b>España</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>12,0</b>	<b>12,1</b>	<b>12,0</b>	<b>12,1</b>	<b>11,8</b>	<b>11,6</b>	<b>11,7</b>	<b>11,5</b>	<b>11,5</b>	<b>11,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>
Francia	16,0	15,8	15,8	16,4	16,2	16,3	16,6	16,9	17,2	17,0	16,9	16,9	0,6	0,8	0,4	0,3	1,1
Italia	11,7	12,4	12,8	13,2	13,1	12,9	13,1	13,1	13,2	13,1	12,9	12,8	0,8	0,7	0,0	-0,3	0,0
Chipre	7,1	6,9	7,1	7,9	8,1	8,0	7,8	7,5	9,0	9,0	9,0	9,1	1,0	0,9	1,2	1,3	2,0
Letonia	8,1	7,9	8,0	9,3	8,7	8,7	8,7	8,5	8,4	8,1	7,9	8,2	1,4	0,8	-0,6	-0,5	0,2
Lituania	9,1	9,1	9,5	12,6	11,8	11,1	10,8	10,9	11,2	12,0	12,2	12,0	3,5	1,7	1,2	1,2	2,5
Luxemburgo	10,1	10,1	10,6	11,7	11,1	11,1	11,4	11,1	11,1	11,2	11,2	11,1	1,6	1,3	-0,2	-0,3	0,5
Malta	5,8	5,6	5,7	5,7	5,6	5,8	5,8	5,8	5,9	5,8	5,7	5,6	0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,1
Países Bajos	13,1	12,6	13,5	12,8	13,1	13,8	14,7	15,0	14,8	14,0	13,8	13,6	0,2	2,1	-0,7	-1,1	0,1
Austria	14,0	13,8	13,9	14,4	14,2	14,2	14,3	14,6	14,8	15,0	15,0	14,9	0,6	0,5	0,7	0,6	1,0
Portugal	8,1	8,1	8,4	8,5	8,6	8,9	8,7	8,9	9,0	9,1	9,1	8,9	0,4	0,6	0,4	0,2	0,5
Eslovenia	13,8	13,5	13,8	14,6	14,9	14,7	15,0	14,7	14,4	14,4	14,5	14,3	1,1	1,5	-0,6	-0,7	0,5

**Tabla A.4: Cotizaciones sociales efectivas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	11,6	11,5	11,6	12,4	12,1	12,1	12,3	13,3	13,4	13,4	13,2	13,2	0,9	0,8	1,1	0,9	1,6
Finlandia	11,9	11,6	11,6	12,3	12,2	12,2	12,8	12,8	12,8	12,8	13,1	13,2	0,7	1,2	0,0	0,4	1,6
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>13,6</b>	<b>13,4</b>	<b>13,6</b>	<b>14,1</b>	<b>13,9</b>	<b>14,0</b>	<b>14,2</b>	<b>14,3</b>	<b>14,4</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>
Bulgaria	8,0	7,6	7,4	7,2	6,7	6,8	6,9	7,4	7,7	7,8	7,8	7,9	-0,4	-0,7	0,9	1,0	0,5
República Checa	15,0	15,0	14,9	14,2	14,6	14,7	14,8	14,9	14,7	14,7	14,9	14,8	-0,8	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
Dinamarca	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Croacia	11,5	11,5	11,7	12,1	11,8	11,6	11,5	11,3	11,8	12,0	11,9	11,9	0,6	0,0	0,5	0,4	0,2
Hungría	12,3	13,5	13,5	12,9	11,9	13,0	13,0	12,9	13,0	13,1	13,2	13,2	-0,6	-0,5	0,1	0,2	-0,3
Polonia	12,2	11,9	11,4	11,3	10,9	11,2	12,1	12,4	12,3	12,6	12,6	12,5	-0,6	0,2	0,5	0,4	1,1
Rumanía	9,7	9,8	9,3	9,3	8,6	9,0	8,8	8,7	8,6	8,2	7,7	7,8	-0,5	-1,0	-0,6	-1,0	-1,5
Suecia	3,3	3,4	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1
Reino Unido	7,3	7,2	7,5	7,4	7,3	7,3	7,3	7,2	7,1	7,1	7,1	7,1	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,4
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>12,0</b>	<b>11,8</b>	<b>12,1</b>	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,4</b>	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	<b>12,2</b>	<b>12,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>

European System of Accounts (ESA 2010).

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 120-121; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.5: Presión fiscal. Impuestos y cotizaciones sociales obligatorias en porcentaje del PIB por país (2005–2014)**

Porcentaje del PIB a precios de mercado.											Variación			
Países	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	07-05	09-07	14-09	14-07
Bélgica	42,9	42,7	42,4	42,9	42,2	42,6	43,2	44,3	45,1	44,8	-0,5	-0,2	2,6	2,4
Alemania	36,8	37,1	37,2	37,5	37,8	36,6	37,1	37,7	37,8	37,9	0,4	0,6	0,1	0,7
Estonia	29,7	30,2	30,9	31,1	34,8	33,0	31,7	31,9	31,7	32,7	1,2	3,9	-2,1	1,8
Irlanda	29,6	31,3	30,7	28,9	28,0	27,9	27,5	28,2	28,7	29,6	1,1	-2,7	1,6	-1,1
Grecia	:	30,9	31,7	31,7	30,6	31,9	33,6	35,4	35,4	35,9	:	-1,1	5,3	4,2
<b>España</b>	<b>35,0</b>	<b>35,8</b>	<b>36,2</b>	<b>32,0</b>	<b>29,6</b>	<b>31,1</b>	<b>31,1</b>	<b>32,0</b>	<b>32,8</b>	<b>33,4</b>	<b>1,2</b>	<b>-6,6</b>	<b>3,8</b>	<b>-2,8</b>
Francia	42,6	43,0	42,5	42,4	41,9	42,0	43,2	44,4	45,2	45,8	-0,1	-0,6	3,9	3,3
Italia	38,8	39,9	41,2	41,1	41,5	41,3	41,3	43,2	43,2	43,3	2,4	0,3	1,8	2,1
Chipre	31,3	32,1	36,0	34,8	31,9	32,0	32,0	31,4	31,5	34,1	4,7	-4,1	2,2	-1,9
Letonia	27,7	28,5	28,0	27,6	27,1	27,7	27,6	28,3	28,3	28,6	0,3	-0,9	1,5	0,6
Lituania	29,0	29,9	29,8	30,3	30,0	28,1	27,0	26,8	26,9	27,5	0,8	0,2	-2,5	-2,3
Luxemburgo	38,2	36,3	37,3	37,2	39,2	38,1	37,9	38,7	38,1	38,1	-0,9	1,9	-1,1	0,8
Malta	31,3	31,7	32,6	31,9	32,3	31,1	31,7	32,0	32,8	34,4	1,3	-0,3	2,1	1,8
Países Bajos	35,0	36,1	35,7	36,1	35,1	35,8	35,5	35,7	36,3	37,1	0,7	-0,6	2,0	1,4
Austria	41,0	40,4	40,6	41,4	41,0	40,9	41,0	41,7	42,5	43,0	-0,4	0,4	2,0	2,4
Portugal	30,7	31,2	31,7	31,6	29,8	30,3	32,2	31,7	34,0	34,1	1,0	-1,9	4,3	2,4
Eslovenia	37,8	37,5	36,8	36,4	36,3	37,0	36,5	37,0	36,9	36,6	-1,0	-0,5	0,3	-0,2

**Tabla A.5: Presión fiscal. Impuestos y cotizaciones sociales obligatorias en porcentaje del PIB por país (2005–2014)**

Porcentaje del PIB a precios de mercado.											Variación			
Países	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	07-05	09-07	14-09	14-07
Eslovaquia	31,2	29,1	28,9	28,7	28,6	27,8	28,3	28,1	30,0	30,8	-2,3	-0,3	2,2	1,9
Finlandia	42,0	42,1	41,4	41,1	40,8	40,7	41,9	42,6	43,7	43,8	-0,6	-0,6	3,0	2,4
<b>Zona Euro (19)</b>	:	<b>38,5</b>	<b>38,7</b>	<b>38,2</b>	<b>37,9</b>	<b>37,8</b>	<b>38,3</b>	<b>39,3</b>	<b>39,8</b>	<b>40,1</b>	:	<b>-0,8</b>	<b>2,2</b>	<b>1,4</b>
Bulgaria	30,3	29,7	31,2	30,4	27,1	26,2	25,4	26,5	27,8	27,6	0,9	-4,1	0,5	-3,6
República Checa	34,0	33,7	34,2	32,9	32,0	32,4	33,5	34,0	34,7	33,9	0,2	-2,2	1,9	-0,3
Dinamarca	47,8	46,3	46,2	44,6	45,0	45,1	45,2	46,2	47,4	50,7	-1,6	-1,2	5,7	4,5
Croacia	36,2	36,8	37,1	36,8	36,4	36,1	35,2	35,9	36,6	36,6	0,9	-0,7	0,2	-0,5
Hungría	36,5	36,5	39,4	39,4	39,0	37,3	36,7	38,4	38,0	38,2	2,9	-0,4	-0,8	-1,2
Polonia	33,0	33,7	34,5	34,2	31,3	31,1	31,5	31,8	31,8	32,0	1,5	-3,2	0,7	-2,5
Rumanía	27,7	28,4	28,8	27,5	26,2	26,1	28,0	27,8	27,3	27,6	1,1	-2,6	1,4	-1,2
Suecia	46,5	45,8	44,8	43,8	43,9	43,1	42,4	42,4	42,8	42,6	-1,7	-0,9	-1,3	-2,2
Reino Unido	34,2	34,9	34,5	36,0	33,0	33,7	34,1	33,4	33,1	32,7	0,3	-1,5	-0,3	-1,8
<b>Unión Europea (28)</b>	:	<b>38,0</b>	<b>38,0</b>	<b>37,9</b>	<b>37,1</b>	<b>37,1</b>	<b>37,5</b>	<b>38,2</b>	<b>38,5</b>	<b>38,7</b>	:	<b>-0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>0,7</b>

Ingresos totales de los impuestos y las cotizaciones sociales obligatorias una vez deducidas las cantidades liquidadas cuya recaudación sea incierta.

FUENTE: EUROSTAT, Main national accounts tax aggregates [gov\_10a\_taxag] [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>], última actualización: 17.12.2015; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.6: Gasto total de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	48,4	48,2	50,3	54,1	53,3	54,4	55,8	55,6	55,1	54,3	53,9	53,6	5,9	7,6	-1,5	-2,2	3,3
Alemania	44,7	42,8	43,6	47,6	47,3	44,7	44,4	44,5	44,3	43,5	43,8	44,0	4,8	1,6	-0,9	-0,4	0,4
Estonia	33,6	34,1	39,7	46,1	40,5	37,4	39,1	38,3	38,0	39,9	39,7	39,8	12,0	5,0	0,8	0,7	0,1
Irlanda	33,9	35,9	41,9	47,2	65,7	45,5	41,8	39,7	38,2	36,2	34,3	33,7	11,3	5,9	-5,6	-8,1	-8,2
Grecia	45,1	47,1	50,8	54,1	52,5	54,2	55,2	60,8	49,9	51,6	51,0	49,3	7,0	8,1	-3,6	-5,9	-1,5
<b>España</b>	<b>38,3</b>	<b>38,9</b>	<b>41,1</b>	<b>45,8</b>	<b>45,6</b>	<b>45,6</b>	<b>48,0</b>	<b>45,1</b>	<b>44,5</b>	<b>43,4</b>	<b>42,3</b>	<b>41,3</b>	<b>6,9</b>	<b>9,1</b>	<b>-4,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>0,2</b>
Francia	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,5	57,2	56,8	56,4	4,6	4,6	0,4	-0,4	3,4
Italia	47,6	46,8	47,8	51,1	49,9	49,1	50,8	51,0	51,2	50,8	49,6	48,9	4,3	4,0	0,0	-1,9	1,1
Chipre	38,8	37,7	38,6	42,3	42,2	42,5	41,9	41,4	49,3	40,3	39,0	38,6	4,6	4,2	-1,6	-3,3	0,0
Letonia	36,1	33,9	37,2	43,6	44,7	39,0	36,9	36,8	37,1	36,4	35,7	35,6	9,7	3,0	-0,5	-1,3	-1,6
Lituania	34,3	35,3	38,1	44,9	42,3	42,5	36,1	35,6	34,8	35,7	35,8	34,4	9,6	0,8	-0,4	-1,7	-3,7
Luxemburgo	39,5	37,3	39,3	44,9	43,8	43,3	44,6	43,3	42,4	43,6	43,4	43,1	7,6	7,3	-1,0	-1,5	3,8
Malta	42,3	41,2	42,6	41,9	41,1	40,9	42,5	42,6	44,0	44,0	41,6	41,3	0,7	1,3	1,5	-1,2	-1,3
Países Bajos	43,0	42,5	43,6	48,2	48,2	47,0	47,1	46,4	46,2	44,7	43,3	42,7	5,7	4,6	-2,4	-4,4	-0,9
Austria	50,2	49,1	49,8	54,1	52,7	50,8	51,1	50,9	52,7	52,1	51,2	50,7	5,0	2,0	1,0	-0,4	0,9
Portugal	45,2	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,7	47,9	47,1	46,6	5,7	4,0	-0,6	-1,9	1,3
Eslovenia	44,2	42,2	43,9	48,2	49,3	50,0	48,6	60,3	49,8	47,7	45,8	44,4	6,0	6,4	-0,9	-4,2	0,5



**Tabla A.6: Gasto total de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	38,6	36,1	36,7	43,9	42,0	40,5	40,1	41,0	41,6	42,7	39,8	40,2	7,8	4,0	2,6	0,1	3,5
Finlandia	48,3	46,8	48,3	54,8	54,8	54,4	56,1	57,6	58,3	58,1	58,1	57,9	8,0	9,3	2,0	1,8	9,6
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>46,0</b>	<b>45,3</b>	<b>46,6</b>	<b>50,7</b>	<b>50,5</b>	<b>49,1</b>	<b>49,7</b>	<b>49,6</b>	<b>49,4</b>	<b>48,6</b>	<b>48,0</b>	<b>47,6</b>	<b>5,4</b>	<b>4,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>1,0</b>
Bulgaria	33,7	37,4	36,9	39,5	36,6	34,1	34,7	37,6	42,1	39,5	38,9	39,0	2,1	-2,7	4,8	4,3	2,1
República Checa	40,8	40,0	40,2	43,6	43,0	42,9	44,5	42,6	42,6	42,9	41,8	41,5	3,6	4,5	-1,6	-3,0	1,3
Dinamarca	49,8	49,6	50,5	56,8	57,1	56,8	58,8	57,1	56,9	55,8	54,1	53,1	7,2	9,2	-3,0	-5,7	2,6
Croacia	45,1	44,9	44,7	47,3	47,2	48,8	47,1	47,8	48,2	48,0	47,9	47,5	2,4	2,2	0,9	0,4	2,8
Hungría	51,7	50,1	48,8	50,7	49,6	49,7	48,6	49,5	49,9	49,4	46,3	45,6	0,6	-1,5	0,8	-3,0	-3,2
Polonia	44,7	43,1	44,4	45,2	45,6	43,6	42,6	42,4	42,1	41,9	41,6	41,6	2,1	-0,5	-0,7	-1,0	-2,8
Rumanía	35,3	38,2	38,8	40,6	39,6	39,1	36,5	35,2	34,9	36,6	34,1	33,9	2,4	-1,7	0,1	-2,6	-4,9
Suecia	51,3	49,7	50,3	53,1	51,2	50,5	51,7	52,4	51,8	51,4	51,3	51,3	3,4	2,0	-0,3	-0,4	1,0
Reino Unido	42,9	42,8	46,6	49,6	48,8	46,9	46,8	44,9	43,9	42,8	41,6	40,6	6,8	4,0	-4,0	-6,2	-6,0
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>45,6</b>	<b>44,9</b>	<b>46,5</b>	<b>50,3</b>	<b>50,0</b>	<b>48,6</b>	<b>49,0</b>	<b>48,6</b>	<b>48,2</b>	<b>47,4</b>	<b>46,6</b>	<b>46,2</b>	<b>5,4</b>	<b>4,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>-0,3</b>

El gasto total abarca al gasto corriente y al gasto de capital. El gasto corriente incluye los gastos relacionados con la producción (la remuneración de asalariados y los consumos intermedios); las rentas de la propiedad (principalmente, intereses); y los pagos de transferencia (como las prestaciones sociales, las subvenciones a otros gobiernos y otras transferencias corrientes).

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 158-159; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.7: Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	0,3	0,1	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,1	-2,9	-3,1	-2,7	-2,6	-2,3	-5,5	-4,2	1,4	1,8	-1,2
Alemania	-1,7	0,2	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,9	0,5	0,4	-3,4	-0,3	1,0	0,5	0,6
Estonia	2,9	2,7	-2,7	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,1	0,7	0,2	0,2	0,1	-4,9	-3,0	0,5	0,4	2,8
Irlanda	2,8	0,3	-7,0	-13,8	-32,3	-12,5	-8,0	-5,7	-3,9	-2,2	-1,5	-1,5	-14,1	-8,3	5,8	6,5	5,5
Grecia	-5,9	-6,7	-10,2	-15,2	-11,2	-10,2	-8,8	-12,4	-3,6	-4,6	-3,6	-2,2	-8,5	-2,1	4,2	6,6	8,0
<b>España</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-11,0</b>	<b>-9,4</b>	<b>-9,5</b>	<b>-10,4</b>	<b>-6,9</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,7</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-13,0</b>	<b>-12,4</b>	<b>5,7</b>	<b>7,8</b>	<b>1,8</b>
Francia	-2,3	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-3,9	-3,8	-3,4	-3,3	-4,7	-2,3	1,0	1,5	-0,1
Italia	-3,6	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0	-2,6	-2,3	-1,6	-3,8	-1,5	0,4	1,4	1,1
Chipre	-1,0	3,2	0,9	-5,5	-4,8	-5,7	-5,8	-4,9	-8,9	-0,7	0,1	0,3	-8,7	-9,0	5,1	6,1	-0,6
Letonia	-0,6	-0,7	-4,1	-9,1	-8,5	-3,4	-0,8	-0,9	-1,5	-1,5	-1,2	-1,1	-8,4	-0,1	-0,7	-0,3	3,0
Lituania	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-1,1	-1,3	-0,4	-8,3	-2,3	2,0	2,7	2,7
Luxemburgo	1,4	4,1	3,3	-0,5	-0,5	0,5	0,2	0,7	1,4	0,0	0,5	0,5	-4,6	-3,9	-0,2	0,3	-2,8
Malta	-2,6	-2,3	-4,2	-3,3	-3,2	-2,6	-3,6	-2,6	-2,1	-1,7	-1,2	-1,1	-1,0	-1,3	1,9	2,5	3,1
Países Bajos	0,2	0,2	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,4	-2,1	-1,5	-1,2	-5,6	-4,1	1,8	2,7	-1,4
Austria	-2,5	-1,3	-1,4	-5,3	-4,4	-2,6	-2,2	-1,3	-2,7	-1,9	-1,6	-1,3	-4,0	-0,9	0,3	0,9	0,1
Portugal	-4,3	-3,0	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-3,0	-2,9	-2,5	-6,8	-2,7	2,7	3,2	1,3
Eslovenia	-1,2	-0,1	-1,4	-5,9	-5,6	-6,6	-4,1	-15,0	-5,0	-2,9	-2,4	-2,0	-5,8	-4,0	1,2	2,1	-0,6

**Tabla A.7: Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	-3,6	-1,9	-2,3	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,8	-2,7	-2,4	-2,0	-6,0	-2,3	1,5	2,2	0,3
Finlandia	3,9	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,5	-3,3	-3,2	-2,7	-2,3	-7,6	-7,2	-1,1	-0,2	-6,5
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>-5,7</b>	<b>-3,1</b>	<b>1,7</b>	<b>2,2</b>	<b>0,7</b>
Bulgaria	1,8	1,1	1,6	-4,1	-3,2	-2,0	-0,6	-0,8	-5,8	-2,8	-2,7	-2,7	-5,2	-1,7	-2,2	-2,1	-4,3
República Checa	-2,3	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-4,0	-1,3	-1,9	-1,9	-1,3	-1,1	-4,8	-3,3	2,1	2,9	1,0
Dinamarca	5,0	5,0	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,6	-1,3	1,5	-3,3	-2,5	-1,7	-7,8	-8,6	0,3	1,9	-4,9
Croacia	-3,2	-2,4	-2,7	-5,8	-5,9	-7,8	-5,3	-5,4	-5,6	-4,9	-4,7	-4,1	-3,4	-2,9	0,4	1,2	-1,4
Hungría	-9,3	-5,1	-3,6	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,5	-2,3	-2,1	-2,0	0,5	2,8	0,0	0,3	1,6
Polonia	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,8	-2,8	-2,8	-5,4	-1,8	0,9	0,9	0,8
Rumanía	-2,2	-2,9	-5,6	-9,1	-6,9	-5,4	-3,2	-2,2	-1,4	-1,2	-2,8	-3,7	-6,2	-0,3	2,0	-0,5	1,9
Suecia	2,2	3,3	2,0	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,7	-1,4	-1,3	-1,2	-4,0	-4,2	-0,5	-0,3	-3,2
Reino Unido	-2,9	-3,0	-5,1	-10,8	-9,7	-7,7	-8,3	-5,7	-5,7	-4,4	-3,0	-1,9	-7,8	-5,3	3,9	6,4	3,2
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>-6,4</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>-5,8</b>	<b>-3,4</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>0,9</b>

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 160-161; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.8: Saldo primario de las AA.PP.: Capacidad (+) o Necesidad (-) excluyendo intereses en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	4,4	4,0	2,9	-1,6	-0,4	-0,5	-0,6	0,4	0,0	0,2	0,2	0,4	-5,6	-4,6	0,8	1,0	-2,5
Alemania	1,0	2,9	2,5	-0,6	-1,7	1,5	2,2	1,9	2,1	2,4	1,9	1,8	-3,5	-0,7	0,2	-0,4	-0,7
Estonia	3,1	2,9	-2,5	-2,0	0,3	1,3	-0,1	0,0	0,8	0,3	0,3	0,2	-4,9	-3,0	0,4	0,3	2,7
Irlanda	3,8	1,3	-5,7	-11,8	-29,3	-9,1	-4,0	-1,4	0,1	1,1	1,5	1,5	-13,1	-5,3	5,1	5,5	7,2
Grecia	-1,5	-2,2	-5,4	-10,1	-5,4	-3,0	-3,7	-8,4	0,4	-0,2	0,5	1,8	-7,9	-1,5	3,5	5,5	7,2
<b>España</b>	<b>3,8</b>	<b>3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-9,3</b>	<b>-7,5</b>	<b>-7,0</b>	<b>-7,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-12,9</b>	<b>-11,1</b>	<b>5,9</b>	<b>7,6</b>	<b>3,0</b>
Francia	0,2	0,1	-0,4	-4,8	-4,4	-2,5	-2,2	-1,8	-1,8	-1,8	-1,4	-1,2	-4,9	-2,3	0,4	1,0	-0,8
Italia	0,9	3,2	2,2	-0,9	0,0	1,2	2,2	1,9	1,6	1,7	1,8	2,3	-4,1	-1,0	-0,5	0,1	0,1
Chipre	1,9	6,0	3,5	-3,1	-2,7	-3,5	-2,9	-1,8	-6,0	2,1	2,6	2,6	-9,1	-8,9	5,0	5,5	-0,9
Letonia	-0,2	-0,3	-3,6	-7,5	-6,7	-1,6	0,8	0,6	-0,1	-0,2	0,0	0,1	-7,2	1,1	-1,0	-0,7	3,7
Lituania	0,4	-0,2	-2,4	-7,9	-5,1	-7,1	-1,2	-0,9	0,9	0,6	0,3	1,1	-7,7	-1,0	1,8	2,3	3,5
Luxemburgo	1,6	4,4	3,6	-0,1	-0,1	1,0	0,6	1,1	1,8	0,4	0,9	0,9	-4,5	-3,8	-0,2	0,3	-2,7
Malta	1,1	1,2	-0,8	0,0	-0,1	0,6	-0,6	0,3	0,8	1,0	1,2	1,2	-1,2	-1,8	1,6	1,8	2,0
Países Bajos	2,2	2,2	2,3	-3,4	-3,2	-2,5	-2,2	-0,9	-0,9	-0,8	-0,3	-0,1	-5,6	-4,4	1,4	2,1	-2,4
Austria	0,6	1,8	1,5	-2,2	-1,5	0,2	0,5	1,3	-0,2	0,5	0,7	0,9	-4,0	-1,3	0,0	0,4	-0,6
Portugal	-1,6	-0,1	-0,7	-6,8	-8,2	-3,1	-0,8	0,0	-2,3	2,0	1,6	1,8	-6,7	-0,7	2,8	2,6	2,5
Eslovenia	0,2	1,2	-0,3	-4,6	-4,0	-4,7	-2,1	-12,4	-1,9	0,0	0,5	0,6	-5,8	-3,3	2,1	2,7	0,9

**Tabla A.8: Saldo primario de las AA.PP.: Capacidad (+) o Necesidad (-) excluyendo intereses en porcentaje del PIB por país**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).													Variación				
Países	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	-2,1	-0,6	-1,1	-6,4	-6,2	-2,6	-2,4	-0,8	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-5,8	-1,8	1,3	1,9	0,6
Finlandia	5,4	6,5	5,6	-1,2	-1,3	0,4	-0,7	-1,3	-2,1	-2,0	-1,5	-1,2	-7,7	-7,2	-1,3	-0,5	-6,8
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>1,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>-5,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>
Bulgaria	3,1	2,2	2,4	-3,3	-2,4	-1,3	0,2	0,0	-4,9	-1,8	-1,7	-1,6	-5,5	-2,0	-2,0	-1,8	-4,0
República Checa	-1,2	0,4	-1,1	-4,3	-3,1	-1,4	-2,5	0,1	-0,6	-0,7	-0,2	0,1	-4,7	-2,9	1,8	2,6	1,2
Dinamarca	6,8	6,6	4,6	-0,9	-0,8	-0,1	-1,8	0,5	3,1	-1,8	-1,2	-0,5	-7,5	-8,4	0,0	1,3	-5,1
Croacia	-1,4	-0,6	-0,8	-3,5	-3,4	-4,7	-2,0	-1,9	-2,1	-1,3	-1,0	-0,4	-2,9	-1,4	0,7	1,6	0,4
Hungría	-5,5	-1,0	0,4	-0,1	-0,4	-1,3	2,3	2,0	1,5	1,2	1,2	1,1	0,9	3,3	-1,1	-1,2	0,7
Polonia	-1,2	0,3	-1,5	-4,8	-5,0	-2,3	-1,0	-1,5	-1,4	-1,0	-1,2	-1,3	-5,1	-1,3	0,0	-0,3	0,2
Rumanía	-1,4	-2,2	-4,9	-7,6	-5,4	-3,8	-1,4	-0,4	0,3	0,4	-1,2	-2,2	-5,4	0,8	1,8	-0,8	2,7
Suecia	3,8	5,0	3,5	0,4	1,0	1,0	0,0	-0,6	-1,0	-0,8	-0,6	-0,6	-4,6	-5,0	-0,8	-0,6	-4,1
Reino Unido	-0,9	-0,8	-2,8	-8,9	-6,8	-4,5	-5,4	-2,8	-3,0	-2,0	-0,6	0,4	-8,1	-4,6	3,4	5,8	3,2
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>1</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-5,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>0,3</b>

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 162-163; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.9: Deuda bruta de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país (2005–2017)**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).														Variación				
Países	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Bélgica	94,6	90,9	86,9	92,4	99,5	99,6	102,2	104,1	105,1	106,7	106,7	107,1	106,1	12,6	17,2	2,6	2,0	13,7
Alemania	66,9	66,4	63,6	65,0	72,5	81,0	78,4	79,7	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	8,9	16,1	-8,3	-14,1	0,6
Estonia	4,5	4,4	3,7	4,5	7,0	6,6	5,9	9,5	9,9	10,4	10,0	9,6	9,2	3,3	5,8	0,5	-0,3	4,7
Irlanda	26,1	23,6	23,9	42,4	61,8	86,8	109,3	120,2	120,0	107,5	99,8	95,4	93,7	37,9	96,3	-20,4	-26,5	51,3
Grecia	106,8	103,4	103,1	109,4	126,7	146,1	172,0	159,4	177,0	178,6	194,8	199,7	195,6	23,6	56,3	35,4	36,2	86,2
<b>España</b>	<b>42,3</b>	<b>38,9</b>	<b>35,5</b>	<b>39,4</b>	<b>52,7</b>	<b>60,1</b>	<b>69,5</b>	<b>85,4</b>	<b>93,7</b>	<b>99,3</b>	<b>100,8</b>	<b>101,3</b>	<b>100,4</b>	<b>17,2</b>	<b>49,9</b>	<b>15,4</b>	<b>15,0</b>	<b>61,0</b>
Francia	67,2	64,4	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	14,6	25,2	6,9	7,8	29,3
Italia	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	12,8	23,5	9,8	6,8	27,7
Chipre	63,2	59,1	53,9	45,1	53,9	56,3	65,8	79,3	102,5	108,2	106,7	98,7	94,6	0,0	25,4	27,4	15,3	49,5
Letonia	11,8	9,9	8,4	18,7	36,6	47,5	42,8	41,4	39,1	40,6	38,3	41,1	37,6	28,2	33,0	-3,1	-3,8	18,9
Lituania	17,6	17,2	15,9	14,6	29,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,7	42,9	40,8	42,5	13,1	23,9	3,1	2,7	27,9
Luxemburgo	6,3	7,0	7,0	14,4	15,4	19,6	19,2	22,1	23,4	23,0	22,3	23,9	23,5	8,4	15,1	0,2	1,4	9,1
Malta	70,1	64,6	62,4	62,7	67,8	67,6	69,8	67,6	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	5,4	5,2	-1,7	-6,6	-1,7
Países Bajos	48,9	44,5	42,4	54,5	56,5	59,0	61,7	66,4	67,9	68,2	68,6	67,9	66,9	14,1	24,0	2,2	0,5	12,4
Austria	68,3	67,0	64,8	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	80,8	84,2	86,6	85,7	84,3	14,9	16,8	5,0	2,7	15,8
Portugal	67,4	69,2	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,2	128,2	124,7	121,3	15,2	57,8	2,0	-4,9	49,6
Eslovenia	26,3	26,0	22,7	21,6	34,5	38,2	46,4	53,7	70,8	80,8	84,2	80,9	78,3	11,8	31,0	30,5	24,6	56,7

**Tabla A.9: Deuda bruta de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país (2005–2017)**

Porcentaje del PIB a precios de mercado. Protocolo de Déficit Excesivo (PDE).														Variación				
Países	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	09-07	12-07	15-12	17-12	17-08
Eslovaquia	33,9	30,8	29,9	28,2	36,0	40,8	43,3	51,9	54,6	53,5	52,7	52,6	52,2	6,1	22,0	0,8	0,3	24,0
Finlandia	40,0	38,2	34,0	32,7	41,7	47,1	48,5	52,9	55,6	59,3	62,5	64,5	65,7	7,7	18,9	9,6	12,8	33,0
<b>Zona Euro (19)</b>	<b>69,1</b>	<b>67,3</b>	<b>64,9</b>	<b>68,5</b>	<b>78,3</b>	<b>84,0</b>	<b>86,7</b>	<b>91,3</b>	<b>93,4</b>	<b>94,5</b>	<b>94,0</b>	<b>92,9</b>	<b>91,3</b>	<b>13,4</b>	<b>26,4</b>	<b>2,7</b>	<b>0,0</b>	<b>22,8</b>
Bulgaria	26,6	20,9	16,2	13,0	13,7	15,5	15,3	17,6	18,0	27,0	31,8	32,8	33,6	-2,5	1,4	14,2	16,0	20,6
República Checa	28,0	27,9	27,8	28,7	34,1	38,2	39,9	44,7	45,2	42,7	41,0	41,0	40,5	6,3	16,9	-3,7	-4,2	11,8
Dinamarca	37,4	31,5	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45,0	45,1	40,2	39,3	38,3	13,1	18,3	-5,4	-7,3	4,9
Croacia	40,7	38,3	37,1	38,9	48,0	57,0	63,7	69,2	80,8	85,1	89,2	91,7	92,9	10,9	32,1	20,0	23,7	54,0
Hungría	60,5	64,7	65,6	71,6	78,0	80,6	80,8	78,3	76,8	76,2	75,8	74,5	72,6	12,4	12,7	-2,5	-5,7	1,0
Polonia	46,7	47,1	44,2	46,6	49,8	53,3	54,4	54,0	55,9	50,4	51,4	52,4	53,5	5,6	9,8	-2,6	-0,5	6,9
Rumanía	15,7	12,3	12,7	13,2	23,2	29,9	34,2	37,4	38,0	39,9	39,4	40,9	42,8	10,5	24,7	2,0	5,4	29,6
Suecia	48,2	43,2	38,3	36,8	40,4	37,6	36,9	37,2	39,8	44,9	44,7	44,0	43,3	2,1	-1,1	7,5	6,1	6,5
Reino Unido	41,5	42,4	43,5	51,7	65,7	76,6	81,8	85,3	86,2	88,2	88,3	88,0	86,9	22,2	41,8	3,0	1,6	35,2
<b>Unión Europea (28)</b>	<b>61,8</b>	<b>60,4</b>	<b>57,8</b>	<b>61,0</b>	<b>73,0</b>	<b>78,6</b>	<b>81,6</b>	<b>85,2</b>	<b>87,3</b>	<b>88,6</b>	<b>87,8</b>	<b>87,1</b>	<b>85,8</b>	<b>15,2</b>	<b>27,4</b>	<b>2,6</b>	<b>0,6</b>	<b>24,8</b>

Procedimiento de déficit excesivo, basado en el ESA 2010 y en definiciones anteriores (series enlazadas).

FUENTE: EUROPEAN COMMISSION, Statistical Annex of European Economy. Autumn 2015, 22 october 2015, p. 164-165; y ELABORACIÓN PROPIA.



## **II. ESPAÑA: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**Tabla A.10: Presión fiscal. Ingresos fiscales en porcentaje del PIB**

Porcentaje del PIB												
Conceptos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	Variación			
									09-07	13-11	13-09	13-07
Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio	11,01	13,01	10,71	9,41	9,31	9,49	10,07	10,01	-3,60	0,52	0,60	-3,00
Impuesto sobre la Renta de las personas físicas	6,56	7,61	7,16	6,73	7,01	7,28	7,48	7,46	-0,88	0,18	0,73	-0,15
Impuesto sobre Sociedades	3,90	4,73	2,87	2,21	1,79	1,75	2,09	2,01	-2,52	0,26	-0,20	-2,72
Resto	0,55	0,68	0,68	0,48	0,51	0,45	0,50	0,53	-0,20	0,08	0,05	-0,15
Impuestos sobre la producción y las importaciones	12,73	11,91	10,10	8,67	10,36	10,05	10,51	11,12	-3,24	1,07	2,45	-0,79
Recursos de las Administraciones Públicas nacionales	12,40	11,58	9,80	8,55	10,21	9,91	10,37	10,99	-3,03	1,08	2,44	-0,59
Recursos pagados a Instituciones de la UE	0,34	0,33	0,30	0,12	0,14	0,15	0,14	0,13	-0,21	-0,02	0,01	-0,20
Impuestos sobre el capital	0,47	0,51	0,45	0,40	0,39	0,36	0,37	0,48	-0,11	0,12	0,08	-0,03
Cotizaciones sociales efectivas	12,10	12,16	12,30	12,14	12,00	12,00	11,69	11,45	-0,02	-0,55	-0,69	-0,71
Ajuste por recaudación incierta	-0,42	-0,46	-0,57	-0,87	-0,79	-0,82	-0,75	-0,62	-0,41	0,20	0,25	-0,16
<b>PRESIÓN FISCAL</b>	<b>35,90</b>	<b>37,14</b>	<b>32,99</b>	<b>29,75</b>	<b>31,27</b>	<b>31,08</b>	<b>31,88</b>	<b>32,45</b>	<b>-7,39</b>	<b>1,37</b>	<b>2,70</b>	<b>-4,69</b>
PIB utilizado	909.298	1.053.161	1.087.749	1.079.034	1.080.913	1.075.147	1.055.158	1.049.181				

(p) Provisional.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE.

FUENTE: MEH (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2010 (2011), p. 23 (años 2006-2008); MHAP (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013 (2014), p. 21 (años 2009-2013); INE, y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.11: Distribución institucional de la Presión fiscal**

Porcentaje del PIB												
Subsectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	Variación			
									09-07	13-11	13-09	13-07
1. Administración Central	12,90	13,83	10,36	10,62	12,67	12,13	11,92	13,63	-3,21	1,50	3,01	-0,20
- Estado	12,63	13,58	10,07	10,34	12,34	11,81	11,38	13,19	-3,24	1,38	2,85	-0,39
- Organismos de la Administración Central	0,28	0,25	0,29	0,28	0,33	0,32	0,54	0,44	0,03	0,12	0,16	0,19
2. Administración Regional	7,84	7,96	7,41	4,62	4,03	4,42	5,61	4,46	-3,34	0,04	-0,16	-3,50
3. Administración Local	3,12	3,22	3,01	2,68	2,85	2,87	3,01	3,18	-0,54	0,31	0,50	-0,04
4. Fondos de la Seguridad Social	11,69	11,79	11,91	11,70	11,57	11,51	11,21	11,05	-0,09	-0,46	-0,65	-0,74
5. Total Administraciones Públicas (1 a 4)	35,56	36,81	32,69	29,63	31,13	30,93	31,75	32,32	-7,18	1,39	2,69	-4,49
6. Recursos pagados a las Instituciones de la UE	0,34	0,33	0,30	0,12	0,14	0,15	0,14	0,13	-0,21	-0,02	0,01	-0,20
PRESIÓN FISCAL (5+6)	35,90	37,14	32,99	29,75	31,27	31,08	31,88	32,45	-7,39	1,37	2,70	-4,69
PIB utilizado	909.298	1.053.161	1.087.749	1.079.034	1.080.913	1.075.147	1.055.158	1.049.181				

(p) Provisional

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MEH (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2010 (2011), p. 23 (años 2006-2008); MHAP (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013 (2014), p. 21 (años 2009-2013); INE, y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.12: Impuestos devengados**

Millones de euros y porcentajes													
Conceptos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación			
										09-07	13-11	14-09	14-07
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	64.638	67.905	64.813	62.832	66.911	68.384	69.038	69.435	70.351	-7,47	1,54	11,97	3,60
Impuesto sobre Sociedades	41.675	35.254	20.738	17.373	14.690	13.123	15.138	16.003	18.620	-50,72	21,95	7,18	-47,18
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	1.635	2.426	2.251	2.520	2.382	2.051	1.623	1.545	1.933	3,87	-24,67	-23,29	-20,32
Impuesto sobre el Valor Añadido	52.817	55.073	47.840	46.766	52.177	51.337	52.113	56.622	59.320	-15,08	10,29	26,84	7,71
Impuestos Especiales	18.699	19.578	19.674	19.324	19.925	18.990	18.131	19.145	19.191	-1,30	0,82	-0,69	-1,98
Impuestos sobre el Tráfico exterior	1.604	1.716	1.541	1.314	1.547	1.522	1.411	1.309	1.539	-23,43	-13,99	17,12	-10,31
Otros ingresos	2.457	2.712	2.638	2.545	2.324	2.245	3.550	4.472	4.073	-6,16	99,20	60,04	50,18
<b>TOTAL IMPUESTOS DEVENGADOS</b>	<b>183.525</b>	<b>184.664</b>	<b>159.495</b>	<b>152.674</b>	<b>159.956</b>	<b>157.652</b>	<b>161.004</b>	<b>168.531</b>	<b>175.027</b>	<b>-17,32</b>	<b>6,90</b>	<b>14,64</b>	<b>-5,22</b>

Estimación provisional: Años 2013 y 2014.

FUENTE: AGENCIA TRIBUTARIA, *Informe anual de recaudación tributaria*, Año 2014, p. 17 (ejercicios 2010-2014); Año 2010, p. 16 (ejercicios 2006 y 2007); Año 2012, p. 16 (ejercicios 2008 y 2009) y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.13: Clasificación funcional de los gastos no financieros de las Administraciones Públicas (COFOG)**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Función	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
01. Servicios públicos generales	50.595	53.122	56.975	60.696	59.970	66.326	68.921	73.339	72.002	7.574	5.630	5.676	11.306	14,26	9,28	8,56	18,63								
02. Defensa	10.240	10.803	11.228	10.930	11.267	11.138	9.679	9.862	9.023	127	208	-2.115	-1.907	1,18	1,90	-18,99	-17,45								
03. Orden público y seguridad	18.046	20.141	21.878	22.187	23.385	23.229	21.194	21.048	21.064	2.046	1.042	-2.165	-1.123	10,16	4,70	-9,32	-5,06								
04. Asuntos económicos	50.087	55.955	60.353	61.586	62.942	58.993	82.901	46.553	46.008	5.631	-2.593	-12.985	-15.578	10,06	-4,21	-22,01	-25,29								
05. Protección del medio ambiente	9.833	10.764	10.884	11.518	11.358	10.174	9.302	8.621	8.701	754	-1.344	-1.473	-2.817	7,00	-11,67	-14,48	-24,46								
06. Vivienda y servicios comunitarios	7.743	9.814	11.807	13.976	7.573	6.063	4.824	4.681	5.171	4.162	-7.913	-892	-8.805	42,41	-56,62	-14,71	-63,00								
07. Salud	56.677	61.238	67.292	72.939	71.080	69.240	64.685	63.152	63.339	11.701	-3.699	-5.901	-9.600	19,11	-5,07	-8,52	-13,16								
08. Ocio, cultura y religión	14.851	16.933	18.140	17.648	17.861	16.214	12.653	11.809	11.992	715	-1.434	-4.222	-5.656	4,22	-8,13	-26,04	-32,05								
09. Educación	39.838	43.336	47.044	49.692	48.492	47.137	43.307	42.079	42.298	6.356	-2.555	-4.839	-7.394	14,67	-5,14	-10,27	-14,88								
10. Protección social	127.883	138.574	153.693	172.693	179.178	180.104	182.605	184.293	183.443	34.119	7.411	3.339	10.750	24,62	4,29	1,85	6,22								
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>385.793</b>	<b>420.680</b>	<b>459.294</b>	<b>493.865</b>	<b>493.106</b>	<b>488.618</b>	<b>500.071</b>	<b>465.437</b>	<b>463.041</b>	<b>73.185</b>	<b>-5.247</b>	<b>-25.577</b>	<b>-30.824</b>	<b>17,40</b>	<b>-1,06</b>	<b>-5,23</b>	<b>-6,24</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.14: Clasificación funcional de los gastos no financieros de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB**

Porcentaje del PIB a precios de mercado										SEC 2010. BASE 2010			
Función	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Variación			
										09-07	11-09	14-11	14-09
01. Servicios públicos generales	5,02	4,92	5,10	5,63	5,55	6,20	6,61	7,11	6,92	0,71	0,57	0,72	1,29
02. Defensa	1,02	1,00	1,01	1,01	1,04	1,04	0,93	0,96	0,87	0,01	0,03	-0,17	-0,15
03. Orden público y seguridad	1,79	1,86	1,96	2,06	2,16	2,17	2,03	2,04	2,02	0,19	0,11	-0,15	-0,03
04. Asuntos económicos	4,97	5,18	5,41	5,71	5,82	5,51	7,95	4,51	4,42	0,53	-0,20	-1,09	-1,29
05. Protección del medio ambiente	0,98	1,00	0,98	1,07	1,05	0,95	0,89	0,84	0,84	0,07	-0,12	-0,11	-0,23
06. Vivienda y servicios comunitarios	0,77	0,91	1,06	1,30	0,70	0,57	0,46	0,45	0,50	0,39	-0,73	-0,07	-0,80
07. Salud	5,62	5,67	6,03	6,76	6,58	6,47	6,20	6,12	6,08	1,09	-0,29	-0,39	-0,68
08. Ocio, cultura y religión	1,47	1,57	1,63	1,64	1,65	1,51	1,21	1,15	1,15	0,07	-0,12	-0,36	-0,48
09. Educación	3,95	4,01	4,21	4,61	4,49	4,40	4,15	4,08	4,06	0,60	-0,20	-0,34	-0,54
10. Protección social	12,69	12,82	13,77	16,00	16,58	16,83	17,51	17,87	17,62	3,18	0,82	0,79	1,61
<b>TOTAL GASTO</b>	<b>38,27</b>	<b>38,92</b>	<b>41,15</b>	<b>45,77</b>	<b>45,62</b>	<b>45,65</b>	<b>47,95</b>	<b>45,13</b>	<b>44,47</b>	<b>6,85</b>	<b>-0,12</b>	<b>-1,17</b>	<b>-1,30</b>
PIB utilizado	1.007.974	1.080.807	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.042.872	1.031.272	1.041.160				

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, e INE.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, a partir de MHAP (IGAE): Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG); e INE.

**Tabla A.15: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 01: Servicios públicos generales**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Variación							
										Importe				Porcentaje			
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
01.1 Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros fiscales, asuntos externos	17.426	18.014	18.624	19.984	18.307	19.045	18.645	19.347	17.993	1.970	-939	-1.052	-1.991	10,94	-4,70	-5,52	-9,96
01.2 Ayuda económica extranjera	2.233	1.987	3.226	3.177	2.423	2.099	880	1.347	1.117	1.190	-1.078	-982	-2.060	59,89	-33,93	-46,78	-64,84
01.3 Servicios generales	9.794	10.625	11.311	12.152	12.097	11.305	10.151	10.592	10.709	1.527	-847	-596	-1.443	14,37	-6,97	-5,27	-11,87
01.4 Investigación básica	4.269	4.856	5.559	5.976	5.877	5.888	5.517	4.961	4.639	1.120	-88	-1.249	-1.337	23,06	-1,47	-21,21	-22,37
01.5 I+D en relación con los servicios públicos generales	408	306	341	287	281	295	233	235	223	-19	8	-72	-64	-6,21	2,79	-24,41	-22,30
01.6 Servicios públicos generales n.e.c.	68	164	180	189	70	336	122	224	184	25	147	-152	-5	15,24	77,78	-45,24	-2,65
01.7 Transacciones de la deuda pública	16.397	17.170	17.734	18.931	20.915	27.358	33.373	36.633	37.137	1.761	8.427	9.779	18.206	10,26	44,51	35,74	96,17
01.8 Transferencias de carácter general entre distintos niveles de gobierno																	
<b>01. Servicios públicos generales</b>	<b>50.595</b>	<b>53.122</b>	<b>56.975</b>	<b>60.696</b>	<b>59.970</b>	<b>66.326</b>	<b>68.921</b>	<b>73.339</b>	<b>72.002</b>	<b>7.574</b>	<b>5.630</b>	<b>5.676</b>	<b>11.306</b>	<b>14,26</b>	<b>9,28</b>	<b>8,56</b>	<b>18,63</b>

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.



**Tabla A.16: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 02: Defensa**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
02.1 Defensa militar	9.257	9.685	10.028	9.736	10.133	9.622	8.546	8.721	7.889	51	-114	-1.733	-1.847	0,53	-1,17	-18,01	-18,97								
02.2 Defensa civil																									
02.3 Ayuda militar en el extranjero	597	692	739	783	818	1.224	877	903	914	91	441	-310	131	13,15	56,32	-25,33	16,73								
02.4 I+D Defensa	386	426	461	411	316	292	256	238	220	-15	-119	-72	-191	-3,52	-28,95	-24,66	-46,47								
02.5 Defensa n.e.c.																									
<b>02. Defensa</b>	<b>10.240</b>	<b>10.803</b>	<b>11.228</b>	<b>10.930</b>	<b>11.267</b>	<b>11.138</b>	<b>9.679</b>	<b>9.862</b>	<b>9.023</b>	<b>127</b>	<b>208</b>	<b>-2.115</b>	<b>-1.907</b>	<b>1,18</b>	<b>1,90</b>	<b>-18,99</b>	<b>-17,45</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.17: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 03: Orden público y seguridad**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
03.1 Servicios de policía	12.207	13.417	14.511	14.577	15.178	15.001	13.447	13.532	13.516	1.160	424	-1.485	-1.061	8,65	2,91	-9,90	-7,28								
03.2 Servicios de protección contra incendios	1.289	1.516	1.482	1.496	1.848	1.905	1.752	1.733	1.724	-20	409	-181	228	-1,32	27,34	-9,50	15,24								
03.3 Tribunales de justicia	3.005	3.420	3.826	4.129	4.194	4.088	3.862	3.759	3.808	709	-41	-280	-321	20,73	-0,99	-6,85	-7,77								
03.4 Prisiones	1.358	1.649	1.894	1.829	2.002	2.062	1.915	1.847	1.845	180	233	-217	16	10,92	12,74	-10,52	0,87								
03.5 I+D en orden público y seguridad	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	-1	0	-	-	-	-								
03.6 Orden público y seguridad n.e.c.	187	139	165	156	163	172	217	177	171	17	16	-1	15	12,23	10,26	-0,58	9,62								
<b>03. Orden público y seguridad</b>	<b>18.046</b>	<b>20.141</b>	<b>21.878</b>	<b>22.187</b>	<b>23.385</b>	<b>23.229</b>	<b>21.194</b>	<b>21.048</b>	<b>21.064</b>	<b>2.046</b>	<b>1.042</b>	<b>-2.165</b>	<b>-1.123</b>	<b>10,16</b>	<b>4,70</b>	<b>-9,32</b>	<b>-5,06</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.18: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 04: Asuntos económicos**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09												
04.1 Asuntos generales de economía, comerciales y laborales	10.995	12.819	13.068	14.081	15.543	19.667	50.802	14.723	12.125	1.262	5.586	-7.542	-1.956	9,84	39,67	-38,35	-13,89								
04.2 Agricultura, silvicultura, pesca y caza	6.302	6.939	7.379	6.639	5.920	5.395	4.562	4.344	4.181	-300	-1.244	-1.214	-2.458	-4,32	-18,74	-22,50	-37,02								
04.3 Combustible y energía	823	951	1.062	1.049	1.529	1.341	1.524	3.590	5.969	98	292	4.628	4.920	10,30	27,84	345,12	469,02								
04.4 Minas, fabricación y construcción	1.668	1.910	1.868	2.113	1.676	1.221	807	579	907	203	-892	-314	-1.206	10,63	-42,21	-25,72	-57,08								
04.5 Transporte	21.977	24.152	26.443	27.057	28.439	24.921	17.634	16.414	16.268	2.905	-2.136	-8.653	-10.789	12,03	-7,89	-34,72	-39,88								
04.6 Comunicación	760	937	1.034	1.033	1.313	-875	1.027	763	844	96	-1.908	1.719	-189	10,25	-184,70	-196,46	-18,30								
04.7 Otras industrias	3.485	3.805	4.402	4.474	3.631	2.731	2.203	2.087	1.877	669	-1.743	-854	-2.597	17,58	-38,96	-31,27	-58,05								
04.8 I+D en asuntos económicos	3.656	4.051	4.622	4.677	4.498	4.223	3.919	3.737	3.609	626	-454	-614	-1.068	15,45	-9,71	-14,54	-22,84								
04.9 Asuntos económicos n.e.c.	421	391	475	463	393	369	423	316	228	72	-94	-141	-235	18,41	-20,30	-38,21	-50,76								
<b>04. Asuntos económicos</b>	<b>50.087</b>	<b>55.955</b>	<b>60.353</b>	<b>61.586</b>	<b>62.942</b>	<b>58.993</b>	<b>82.901</b>	<b>46.553</b>	<b>46.008</b>	<b>5.631</b>	<b>-2.593</b>	<b>-12.985</b>	<b>-15.578</b>	<b>10,06</b>	<b>-4,21</b>	<b>-22,01</b>	<b>-25,29</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.19: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 05: Protección del medio ambiente**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
05.1 Gestión de los residuos	4.554	4.748	5.237	5.076	5.809	5.373	5.365	4.917	5.004	328	297	-369	-72	6,91	5,85	-6,87	-1,42								
05.2 Gestión de las aguas residuales	1.451	1.794	1.274	1.467	1.897	1.219	1.433	1.336	1.365	-327	-248	146	-102	-18,23	-16,91	11,98	-6,95								
05.3 Reducción de la contaminación	868	950	933	912	369	405	246	233	248	-38	-507	-157	-664	-4,00	-55,59	-38,77	-72,81								
05.4 Protección de la diversidad y del paisaje	1.905	2.247	2.225	2.772	2.043	1.673	1.238	1.025	1.051	525	-1.099	-622	-1.721	23,36	-39,65	-37,18	-62,09								
05.5 I+D en protección ambiental	445	476	529	555	559	524	426	433	392	79	-31	-132	-163	16,60	-5,59	-25,19	-29,37								
05.6 Protección ambiental n.e.c.	610	549	686	736	681	980	594	677	641	187	244	-339	-95	34,06	33,15	-34,59	-12,91								
<b>05. Protección del medio ambiente</b>	<b>9.833</b>	<b>10.764</b>	<b>10.884</b>	<b>11.518</b>	<b>11.358</b>	<b>10.174</b>	<b>9.302</b>	<b>8.621</b>	<b>8.701</b>	<b>754</b>	<b>-1.344</b>	<b>-1.473</b>	<b>-2.817</b>	<b>7,00</b>	<b>-11,67</b>	<b>-14,48</b>	<b>-24,46</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.20: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 06: Vivienda y servicios comunitarios**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
06.1 Desarrollo de la comunidad	1.534	2.155	2.884	3.083	2.834	2.244	2.258	1.312	1.739	928	-839	-505	-1.344	43,06	-27,21	-22,50	-43,59								
06.2 Desarrollo de la vivienda	4.035	4.558	6.168	7.986	1.377	982	874	876	1.007	3.428	-7.004	25	-6.979	75,21	-87,70	2,55	-87,39								
06.3 Abastecimiento de agua	1.432	2.210	1.997	2.066	1.989	1.539	440	1.279	1.214	-144	-527	-325	-852	-6,52	-25,51	-21,12	-41,24								
06.4 Alumbrado público	599	683	487	596	1.116	1.075	1.001	992	995	-87	479	-80	399	-12,74	80,37	-7,44	66,95								
06.5 I+D en servicios a la comunidad y la vivienda	85	149	178	151	157	127	138	125	118	2	-24	-9	-33	1,34	-15,89	-7,09	-21,85								
06.6 Servicios de la comunidad y la vivienda n.e.c.	58	59	93	94	100	96	113	97	98	35	2	2	4	59,32	2,13	2,08	4,26								
<b>06. Vivienda y servicios comunitarios</b>	<b>7.743</b>	<b>9.814</b>	<b>11.807</b>	<b>13.976</b>	<b>7.573</b>	<b>6.063</b>	<b>4.824</b>	<b>4.681</b>	<b>5.171</b>	<b>4.162</b>	<b>-7.913</b>	<b>-892</b>	<b>-8.805</b>	<b>42,41</b>	<b>-56,62</b>	<b>-14,71</b>	<b>-63,00</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.21: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 07: Salud**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación			
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09				
07.1 Equipo, instrumental y productos médicos	11.767	12.145	12.971	13.680	13.548	12.580	11.536	10.926	10.630	1.535	-1.100	-1.950	-3.050	12,64	-8,04	-15,50	-22,30				
07.2 Servicios a pacientes externos																					
+	41.574	45.231	50.074	54.260	52.856	51.969	48.937	48.066	48.696	9.029	-2.291	-3.273	-5.564	19,96	-4,22	-6,30	-10,25				
07.3 Servicios hospitalarios																					
07.4 Servicios de salud pública	961	1.115	1.085	1.475	1.082	1.171	903	936	854	360	-304	-317	-621	32,29	-20,61	-27,07	-42,10				
07.5 I+D en salud	1.736	2.054	2.396	2.782	2.974	2.895	2.865	2.721	2.647	728	113	-248	-135	35,44	4,06	-8,57	-4,85				
07.6 Salud n.e.c.	639	693	766	742	620	625	444	503	512	49	-117	-113	-230	7,07	-15,77	-18,08	-31,00				
<b>07. Salud</b>	<b>56.677</b>	<b>61.238</b>	<b>67.292</b>	<b>72.939</b>	<b>71.080</b>	<b>69.240</b>	<b>64.685</b>	<b>63.152</b>	<b>63.339</b>	<b>11.701</b>	<b>-3.699</b>	<b>-5.901</b>	<b>-9.600</b>	<b>19,11</b>	<b>-5,07</b>	<b>-8,52</b>	<b>-13,16</b>				

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.22: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 08: Ocio, cultura y religión**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
08.1 Servicios deportivos y de ocio	4.054	4.655	4.800	5.172	5.727	5.040	3.857	3.766	3.812	517	-132	-1.228	-1.360	11,11	-2,55	-24,37	-26,30								
08.2 Servicios culturales	5.948	7.022	7.771	6.985	6.974	6.142	4.837	4.524	4.710	-37	-843	-1.432	-2.275	-0,53	-12,07	-23,31	-32,57								
08.3 Servicios de edición y radiofusión	3.106	3.439	3.686	3.500	3.446	3.262	2.651	2.352	2.301	61	-238	-961	-1.199	1,77	-6,80	-29,46	-34,26								
08.4 Servicios religiosos y otros servicios comunitarios	1.387	1.438	1.447	1.593	1.347	1.416	1.026	997	1.005	155	-177	-411	-588	10,78	-11,11	-29,03	-36,91								
08.5 I+D en ocio, cultura y religión	72	68	67	103	107	105	103	96	88	35	2	-17	-15	51,47	1,94	-16,19	-14,56								
08.6 Ocio, cultura y religión n.e.c.	284	311	369	295	260	249	179	74	76	-16	-46	-173	-219	-5,14	-15,59	-69,48	-74,24								
<b>08. Ocio, cultura y religión</b>	<b>14.851</b>	<b>16.933</b>	<b>18.140</b>	<b>17.648</b>	<b>17.861</b>	<b>16.214</b>	<b>12.653</b>	<b>11.809</b>	<b>11.992</b>	<b>715</b>	<b>-1.434</b>	<b>-4.222</b>	<b>-5.656</b>	<b>4,22</b>	<b>-8,13</b>	<b>-26,04</b>	<b>-32,05</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.



**Tabla A.23: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 09: Educación**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
09.1 Educación preescolar y primaria	15.450	16.868	18.144	19.265	18.806	18.086	16.744	16.657	16.656	2.397	-1.179	-1.430	-2.609	14,21	-6,12	-7,91	-13,54								
09.2 Educación secundaria	14.961	16.076	17.549	18.127	17.695	17.184	15.829	15.629	15.694	2.051	-943	-1.490	-2.433	12,76	-5,20	-8,67	-13,42								
09.3 Educación postsecundaria, no terciaria	25	52	24	11	11	9	13	6	3	-41	-2	-6	-8	-78,85	-18,18	-66,67	-72,73								
09.4 Educación de tercer ciclo	5.819	6.356	6.953	7.369	7.264	7.095	6.557	6.171	6.273	1.013	-274	-822	-1.096	15,94	-3,72	-11,59	-14,87								
09.5 Educación no reglada por niveles	649	790	921	1.091	1.026	998	830	832	831	301	-93	-167	-260	38,10	-8,52	-16,73	-23,83								
09.6 Servicios complementarios a la educación	832	854	1.128	1.383	1.408	1.386	1.372	1.108	1.125	529	3	-261	-258	61,94	0,22	-18,83	-18,66								
09.7 I+D en educación	374	353	424	534	546	476	543	550	514	181	-58	38	-20	51,27	-10,86	7,98	-3,75								
09.8 Educación n.e.c.	1.728	1.987	1.901	1.912	1.736	1.903	1.419	1.126	1.202	-75	-9	-701	-710	-3,77	-0,47	-36,84	-37,13								
<b>09. Educación</b>	<b>39.838</b>	<b>43.336</b>	<b>47.044</b>	<b>49.692</b>	<b>48.492</b>	<b>47.137</b>	<b>43.307</b>	<b>42.079</b>	<b>42.298</b>	<b>6.356</b>	<b>-2.555</b>	<b>-4.839</b>	<b>-7.394</b>	<b>14,67</b>	<b>-5,14</b>	<b>-10,27</b>	<b>-14,88</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.24: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 10: Protección Social**

Millones de euros y porcentajes										SEC 2010. BASE 2010								Variación							
Subfunciones	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)	Importe				Porcentaje				09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09
										09-07	11-09	14-11	14-09	09-07	11-09	14-11	14-09								
10.1 Enfermedad e incapacidad	21.210	23.244	24.597	25.627	25.979	25.622	23.990	23.954	24.528	2.383	-5	-1.094	-1.099	10,25	-0,02	-4,27	-4,29								
10.2 Vejez	61.107	65.554	70.037	75.330	79.949	84.069	87.773	92.049	95.562	9.776	8.739	11.493	20.232	14,91	11,60	13,67	26,86								
10.3 Supervivientes	18.393	19.617	20.594	21.616	22.622	23.348	23.871	24.594	24.961	1.999	1.732	1.613	3.345	10,19	8,01	6,91	15,47								
10.4 Familia y niños	5.370	6.339	8.039	8.832	8.220	6.984	6.530	6.138	6.140	2.493	-1.848	-844	-2.692	39,33	-20,92	-12,08	-30,48								
10.5 Desempleo	15.528	16.979	22.745	33.044	34.054	31.974	33.534	31.206	25.813	16.065	-1.070	-6.161	-7.231	94,62	-3,24	-19,27	-21,88								
10.6 Vivienda	779	768	862	1.048	1.166	1.201	765	602	415	280	153	-786	-633	36,46	14,60	-65,45	-60,40								
10.7 Exclusión social n.e.c.	2.446	2.538	2.417	2.572	2.683	2.624	2.424	2.698	2.900	34	52	276	328	1,34	2,02	10,52	12,75								
10.8 I+D en protección social	25	54	38	44	56	61	51	24	21	-10	17	-40	-23	-18,52	38,64	-65,57	-52,27								
10.9 Protección social n.e.c.	3.025	3.481	4.364	4.580	4.449	4.221	3.667	3.028	3.103	1.099	-359	-1.118	-1.477	31,57	-7,84	-26,49	-32,25								
<b>10. Protección social</b>	<b>127.883</b>	<b>138.574</b>	<b>153.693</b>	<b>172.693</b>	<b>179.178</b>	<b>180.104</b>	<b>182.605</b>	<b>184.293</b>	<b>183.443</b>	<b>34.119</b>	<b>7.411</b>	<b>3.339</b>	<b>10.750</b>	<b>24,62</b>	<b>4,29</b>	<b>1,85</b>	<b>6,22</b>								

(p): Provisional. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MHAP (IGAE), Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual, Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015 [<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>]; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.25: Distribución institucional de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas**

Millones de euros									SEC 2010. Base 2010 (Años 2009-2013)			
Subsectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	Variación			
									09-07	13-11	13-09	13-07
1. Administración Central	9.840	12.147	-32.952	-98.424	-51.752	-36.858	-82.592	-49.190	-110.571	-12.332	49.234	-61.337
- Estado	8.171	12.358	-33.170	-99.662	-50.608	-31.998	-44.093	-45.321	-112.020	-13.323	54.341	-57.679
- Organismos de la Administración Central	1.669	-211	218	1.238	-1.144	-4.860	-38.499	-3.869	1.449	991	-5.107	-3.658
2. Administración Regional	-382	-2.346	-18.203	-21.681	-40.209	-54.838	-19.447	-15.932	-19.335	38.906	5.749	-13.586
3. Administración Local	767	-3.227	-5.328	-5.910	-7.051	-8.506	3.307	5.474	-2.683	13.980	11.384	8.701
4. Fondos de la Seguridad Social	13.124	13.681	7.586	7.778	-2.433	-1.063	-10.171	-11.643	-5.903	-10.580	-19.421	-25.324
<b>5. Total Administraciones Públicas (1 a 4)</b>	<b>23.349</b>	<b>20.255</b>	<b>-48.897</b>	<b>-118.237</b>	<b>-101.445</b>	<b>-101.265</b>	<b>-108.903</b>	<b>-71.291</b>	<b>-138.492</b>	<b>29.974</b>	<b>46.946</b>	<b>-91.546</b>
6. Ayuda financiera a las entidades de crédito					392	5.137	39.068	4.897		-240	4.897	4.897
<b>7. Administraciones Públicas excluida la ayuda financiera (5+6)</b>	<b>23.349</b>	<b>20.255</b>	<b>-48.897</b>	<b>-118.237</b>	<b>-101.053</b>	<b>-96.128</b>	<b>-69.835</b>	<b>-66.394</b>	<b>-138.492</b>	<b>29.734</b>	<b>51.843</b>	<b>-86.649</b>

(p) Provisional

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado.

FUENTE: MEH (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2010 (2011), p. 13 (años 2006-2008); MHAP (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013 (2014), p. 13 (años 2009-2013) y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.26: Distribución institucional de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación en porcentaje del PIB**

Porcentaje del PIB a precios de mercado									SEC 2010. Base 2010 (Años 2009-2013)			
Subsectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	Variación			
									09-07	13-11	13-09	13-07
1. Administración central	1,0	1,2	-3,0	-9,1	-4,8	-3,4	-7,8	-4,7	-10,3	-1,3	4,4	-5,9
- Estado	0,8	1,2	-3,0	-9,2	-4,7	-3,0	-4,2	-4,3	-10,4	-1,3	4,9	-5,5
- Organismos de la Administración Central	0,2	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,5	-3,6	-0,4	0,1	0,1	-0,5	-0,4
2. Administración regional	0,0	-0,2	-1,7	-2,0	-3,7	-5,1	-1,8	-1,5	-1,8	3,6	0,5	-1,3
3. Administración local	0,1	-0,3	-0,5	-0,5	-0,7	-0,8	0,3	0,5	-0,2	1,3	1,0	0,8
4. Fondos de la seguridad social	1,3	1,3	0,7	0,7	-0,2	-0,1	-1,0	-1,1	-0,6	-1,0	-1,8	-2,4
<b>5. Total Administraciones Públicas (1 a 4)</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-11,0</b>	<b>-9,4</b>	<b>-9,4</b>	<b>-10,3</b>	<b>-6,8</b>	<b>-12,9</b>	<b>2,6</b>	<b>4,2</b>	<b>-8,7</b>
6. Ayuda financiera a las entidades de crédito					0,0	0,5	3,7	0,5		0,0	0,5	0,5
<b>7. Administraciones Públicas excluida la ayuda financiera (5+6)</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>-11,0</b>	<b>-9,3</b>	<b>-8,9</b>	<b>-6,6</b>	<b>-6,3</b>	<b>-12,9</b>	<b>2,6</b>	<b>4,7</b>	<b>-8,2</b>
PIB utilizado	985.547	1.053.161	1.087.749	1.079.034	1.080.913	1.075.147	1.055.158	1.049.181				

(p) Provisional.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado e INE.

FUENTE: MEH (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2010 (2011), p. 14 (años 2006-2008); MHAP (IGAE), Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013 (2014), p. 13 (años 2009-2013); INE, y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.27: Distribución institucional de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las AA. Públicas (2013-2014)**

Subsectores	En millones de euros			En porcentaje del PIBpm		
	2013	2014	$\Delta$	2013	2014	$\Delta$
			14-13			14-13
1. Administración Central	-49.207	-38.209	10.998	-4,77	-3,67	1,10
- Estado	-45.380	-40.192	5.188	-4,40	-3,86	0,54
- Organismos de la Administración Central	-3.827	1.983	5.810	-0,37	0,19	0,56
2. Comunidades Autónomas	-16.182	-18.182	-2.000	-1,57	-1,75	-0,18
3. Corporaciones Locales	5.689	5.938	249	0,55	0,57	0,02
4. Administraciones de Seguridad Social	-11.541	-10.866	675	-1,12	-1,04	0,08
<b>Total Administraciones Públicas (1 a 4)</b>	<b>-71.241</b>	<b>-61.319</b>	<b>9.922</b>	<b>-6,91</b>	<b>-5,89</b>	<b>1,02</b>
PIB utilizado				1.031.272	1.041.160	

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, Indicadores económicos [<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/e0601.pdf>]; INE, y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.28: Deuda de las Administraciones Públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)**

En millones de euros

Subsectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (a)	2015 (b)	Variación			
											09-07	11-09	15-11	15-07
1. Administración Central	326.369	318.869	368.860	487.670	551.557	624.238	826.159	915.669	976.243	950.195	168.801	136.568	325.957	631.326
Estado	316.757	312.083	362.890	479.541	544.790	598.995	711.227	788.781	870.540	907.292	167.458	119.454	308.297	595.209
Otras Unidades de la Admón. Central	9.612	6.787	5.970	8.129	6.767	25.243	114.932	126.888	105.703	42.903	1.342	17.114	17.660	36.116
2. Comunidades Autónomas	59.126	61.096	73.647	92.435	123.419	145.086	188.406	209.761	236.820	253.052	31.339	52.651	107.966	191.956
3. Corporaciones Locales	27.570	29.385	31.775	34.700	35.453	36.819	44.003	42.111	38.330	36.140	5.315	2.119	-679	6.755
4. Administraciones de Seguridad Social	18.169	17.169	17.169	17.169	17.169	17.169	17.188	17.187	17.188	17.186	0	0	17	17
5. Total Deuda sin consolidar (1 a 4)	431.234	426.519	491.451	631.974	727.598	823.312	1.075.756	1.184.728	1.268.581	1.256.573	205.455	191.338	433.261	830.054
6. Deuda en poder de Administraciones Públicas (consolidación)	39.066	42.720	51.679	63.274	78.338	79.781	185.030	218.687	234.844	199.823	20.554	16.507	120.042	157.103
<b>Deuda de Administraciones Públicas según el PDE (5-6)</b>	<b>392.168</b>	<b>383.798</b>	<b>439.771</b>	<b>568.700</b>	<b>649.259</b>	<b>743.530</b>	<b>890.726</b>	<b>966.041</b>	<b>1.033.737</b>	<b>1.056.749</b>	<b>184.902</b>	<b>174.830</b>	<b>313.219</b>	<b>672.951</b>

(a): Desde julio de 2014, la deuda del Fondo de Financiación para el Pago a Proveedores (FFPP) se incluye en la deuda del Estado, en lugar de en Otras Unidades de la Administración Central, debido a la integración de dicho fondo en el Estado. A partir de enero de 2015, este indicador recoge el efecto de la creación del Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas y del Fondo de Financiación a Entidades Locales, que también se incluyen en el Estado y que han asumido los saldos vivos de deuda a diciembre de 2014 del FFPP y del Fondo de Liquidez Autonómica.

(b): Octubre de 2015.

Fuente: Banco de España.

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, Boletín Económico [<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/e0602.pdf>]; Boletín Estadístico [<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1207.pdf>]; número de Diciembre 2014; y ELABORACIÓN PROPIA.

**Tabla A.29: Deuda de las Administraciones Públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) en porcentaje del PIB**

En porcentaje del PIB											Variación			
Subsectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (a)	09-07	11-09	15-11	15-07
1. Administración Central	32,38	29,50	33,05	45,20	51,03	58,32	79,22	88,79	93,76	88,78	15,69	13,12	30,46	59,27
Estado	31,43	28,87	32,51	44,44	50,40	55,96	68,20	76,49	83,61	84,77	15,57	11,52	28,81	55,89
Otras Unidades de la Admón. Central	0,95	0,63	0,53	0,75	0,63	2,36	11,02	12,30	10,15	4,01	0,13	1,60	1,65	3,38
2. Comunidades Autónomas	5,87	5,65	6,60	8,57	11,42	13,55	18,07	20,34	22,75	23,64	2,91	4,99	10,09	17,99
3. Corporaciones Locales	2,74	2,72	2,85	3,22	3,28	3,44	4,22	4,08	3,68	3,38	0,50	0,22	-0,06	0,66
4. Administraciones de Seguridad Social	1,80	1,59	1,54	1,59	1,59	1,60	1,65	1,67	1,65	1,61	0,00	0,01	0,00	0,02
5. Total Deuda sin consolidar (1 a 4)	42,78	39,46	44,03	58,57	67,31	76,92	103,15	114,88	121,84	117,40	19,11	18,35	40,49	77,94
6. Consolidación entre subsectores de las Administraciones Públicas	3,88	3,95	4,63	5,86	7,25	7,45	17,74	21,21	22,56	18,67	1,91	1,59	11,22	14,72
<b>Deuda Administraciones Públicas según el PDE (5-6)</b>	<b>38,91</b>	<b>35,51</b>	<b>39,40</b>	<b>52,70</b>	<b>60,07</b>	<b>69,46</b>	<b>85,41</b>	<b>93,67</b>	<b>99,29</b>	<b>98,73</b>	<b>17,19</b>	<b>16,76</b>	<b>29,27</b>	<b>63,22</b>
PIB utilizado	1.007.974	1.080.807	1.116.207	1.079.034	1.080.913	1.070.413	1.042.872	1.031.272	1.041.160	1.070.319				

(a): Octubre de 2015.

Fuente: Banco de España e INE.

FUENTE: BANCO DE ESPAÑA, Boletín Económico [<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/e0602.pdf>]; Boletín Estadístico [<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1104.pdf>]; número de Diciembre 2014; y ELABORACIÓN PROPIA.



### **III. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA**

**Tabla A.30: Desigualdad en la distribución de la renta. Evolución del ratio de quintiles de renta S80/S20: Unión Europea**

En porcentaje												Edad: Menos de 65 años				
Países / Áreas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación				
												14-13	14-11	14-08	11-07	14-07
Alemania		3,8	4,2	5,1	4,9	4,7	4,7	4,6	4,4	4,8	5,4	0,6	0,8	0,5	-0,5	0,3
Austria	3,7	3,8	3,6	3,8	4,2	4,2	4,4	4,1	4,2	4,1	4,2	0,1	0,1	0,0	0,3	0,4
Bélgica	3,9	4,1	4,2	3,9	4,1	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,0
Bulgaria			5,5	7,8	6,8	5,9	5,9	6,7	6,6	7,0	7,6	0,6	0,9	0,8	-1,1	-0,2
Chipre		4,0	3,9	4,1	4,0	4,1	4,3	4,2	4,6	4,9	5,4	0,5	1,2	1,4	0,1	1,3
Dinamarca	3,4	3,5	3,5	3,8	3,6	4,7	4,4	4,6	4,8	4,2	4,1	-0,1	-0,5	0,5	0,8	0,3
Eslovaquia		4,1	4,2	3,6	3,5	3,7	4,0	4,0	3,9	3,8	4,2	0,4	0,2	0,7	0,4	0,6
Eslovenia		3,3	3,3	3,2	3,3	3,1	3,4	3,4	3,4	3,6	3,7	0,1	0,3	0,4	0,2	0,5
<b>España</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>7,0</b>	<b>6,8</b>	<b>7,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,8</b>
Estonia	8,0	6,4	5,9	5,8	5,0	5,2	5,4	5,9	5,9	5,9	7,1	1,2	1,2	2,1	0,1	1,3
Finlandia	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6	3,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Francia	4,2	3,9	4,0	3,9	4,4	4,3	4,4	4,6	4,5	4,5	4,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,7	0,3
Grecia	6,0	5,9	6,4	6,3	6,2	6,2	6,0	6,4	7,4	7,5	7,3	-0,2	0,9	1,1	0,1	1,0
Hungría		4,3	5,9	3,9	3,8	3,7	3,6	4,1	4,2	4,5	4,5	0,0	0,4	0,7	0,2	0,6
Irlanda	5,0	5,1	5,0	4,9	4,5	4,3	4,8	4,7	4,7	4,6	4,8	0,2	0,1	0,3	-0,2	-0,1
Italia	5,9	5,8	5,7	5,6	5,4	5,5	5,8	6,2	6,1	6,4	6,3	-0,1	0,1	0,9	0,6	0,7
Letonia		7,3	8,3	6,5	7,1	7,6	7,7	7,4	7,3	7,0	6,9	-0,1	-0,5	-0,2	0,9	0,4
Lituania		7,5	6,8	6,1	6,4	6,9	8,4	6,6	5,7	6,6	6,6	0,0	0,0	0,2	0,5	0,5
Luxemburgo	4,0	4,0	4,4	4,1	4,3	4,5	4,3	4,1	4,2	4,6	4,5	-0,1	0,4	0,2	0,0	0,4
Malta		3,9	4,0	3,9	4,3	4,0	4,4	4,1	4,0	4,3	4,2	-0,1	0,1	-0,1	0,2	0,3
Países Bajos		4,1	3,9	4,1	4,1	4,1	3,8	3,8	3,7	3,7	3,9	0,2	0,1	-0,2	-0,3	-0,2
Polonia		7,2	6,0	5,6	5,4	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,4
Portugal	7,1	7,1	6,8	6,5	6,2	6,2	5,7	5,8	6,0	6,3	6,6	0,3	0,8	0,4	-0,7	0,1
Reino Unido		6,0	5,4	5,4	5,7	5,4	5,5	5,4	5,1	4,8	5,2	0,4	-0,2	-0,5	0,0	-0,2
República Checa		3,9	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Rumanía				8,2	7,4	7,2	6,4	6,6	6,9	7,0	7,7	0,7	1,1	0,3	-1,6	-0,5
Suecia	3,3	3,4	3,7	3,4	3,4	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8	3,9	0,1	0,3	0,5	0,2	0,5
<b>Zona del euro-18</b>	<b>5,1</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
<b>Unión Europea-27</b>		<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>
<b>Unión Europea-28</b>							<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>

FUENTE: EUROSTAT, *Inequality of income distribution S80/S20 income quintile share ratio* [[http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_PNS4](http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_PNS4)]; fecha de actualización: 18 de diciembre de 2015.

Tabla A.31: Índice de Gini de la renta disponible equivalente. Unión Europea

En porcentaje																
Países / Áreas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación				
												14-13	14-11	14-08	11-07	14-07
Alemania		26,1	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	1,0	1,7	0,5	-1,4	0,3
Austria	25,8	26,3	25,3	26,2	27,7	27,5	28,3	27,4	27,6	27,0	27,6	0,6	0,2	-0,1	1,2	1,4
Bélgica	26,1	28,0	27,8	26,3	27,5	26,4	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	0,0	-0,4	-1,6	0,0	-0,4
Bulgaria			31,2	35,3	35,9	33,4	33,2	35,0	33,6	35,4	35,4	0,0	0,4	-0,5	-0,3	0,1
Chipre		28,7	28,8	29,8	29,0	29,5	30,1	29,2	31,0	32,4	34,8	2,4	5,6	5,8	-0,6	5,0
Croacia							31,6	31,2	30,9	30,9	30,2	-0,7	-1,0	:	:	:
Dinamarca	23,9	23,9	23,7	25,2	25,1	26,9	26,9	27,8	28,1	26,8	27,5	0,7	-0,3	2,4	2,6	2,3
Eslovaquia		26,2	28,1	24,5	23,7	24,8	25,9	25,7	25,3	24,2	26,1	1,9	0,4	2,4	1,2	1,6
Eslovenia		23,8	23,7	23,2	23,4	22,7	23,8	23,8	23,7	24,4	25,0	0,6	1,2	1,6	0,6	1,8
<b>España</b>	<b>31,0</b>	<b>32,2</b>	<b>31,9</b>	<b>31,9</b>	<b>32,4</b>	<b>32,9</b>	<b>33,5</b>	<b>34,0</b>	<b>34,2</b>	<b>33,7</b>	<b>34,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,8</b>
Estonia	37,4	34,1	33,1	33,4	30,9	31,4	31,3	31,9	32,5	32,9	35,6	2,7	3,7	4,7	-1,5	2,2
Finlandia	25,5	26,0	25,9	26,2	26,3	25,9	25,4	25,8	25,9	25,4	25,6	0,2	-0,2	-0,7	-0,4	-0,6
Francia	28,2	27,7	27,3	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	-0,9	-1,6	-0,6	4,2	2,6
Grecia	33,0	33,2	34,3	34,3	33,4	33,1	32,9	33,5	34,3	34,4	34,5	0,1	1,0	1,1	-0,8	0,2
Hungría		27,6	33,3	25,6	25,2	24,7	24,1	26,8	26,9	28,0	27,9	-0,1	1,1	2,7	1,2	2,3
Irlanda	31,5	31,9	31,9	31,3	29,9	28,8	30,7	29,8	29,9	30,0	30,7	0,7	0,9	0,8	-1,5	-0,6
Italia	32,9	32,7	32,1	32,0	31,2	31,8	31,7	32,5	32,4	32,8	32,4	-0,4	-0,1	1,2	0,5	0,4
Letonia		36,2	38,9	35,4	37,5	37,5	35,9	35,1	35,7	35,2	35,5	0,3	0,4	-2,0	-0,3	0,1
Lituania		36,3	35,0	33,8	34,5	35,9	37,0	33,0	32,0	34,6	35,0	0,4	2,0	0,5	-0,8	1,2
Luxemburgo	26,5	26,5	27,8	27,4	27,7	29,2	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	-1,7	1,5	1,0	-0,2	1,3
Malta		27,0	27,1	26,3	28,1	27,4	28,6	27,2	27,1	27,9	27,7	-0,2	0,5	-0,4	0,9	1,4
Países Bajos		26,9	26,4	27,6	27,6	27,2	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	1,1	0,4	-1,4	-1,8	-1,4
Polonia		35,6	33,3	32,2	32,0	31,4	31,1	31,1	30,9	30,7	30,8	0,1	-0,3	-1,2	-1,1	-1,4
Portugal	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	34,5	0,3	0,3	-1,3	-2,6	-2,3
Reino Unido		34,6	32,5	32,6	33,9	32,4	32,9	33,0	31,3	30,2	31,6	1,4	-1,4	-2,3	0,4	-1,0
República Checa		26,0	25,3	25,3	24,7	25,1	24,9	25,2	24,9	24,6	25,1	0,5	-0,1	0,4	-0,1	-0,2
Rumanía				37,8	36,0	34,9	33,3	33,2	33,2	34,0	34,7	0,7	1,5	-1,3	-4,6	-3,1
Suecia	23,0	23,4	24,0	23,4	24,0	24,8	24,1	24,4	24,8	24,9	25,4	0,5	1,0	1,4	1,0	2,0
<b>Zona del euro-18</b>	<b>30,7</b>	<b>29,3</b>	<b>29,3</b>	<b>30,0</b>	<b>30,5</b>	<b>30,3</b>	<b>30,2</b>	<b>30,5</b>	<b>30,3</b>	<b>30,6</b>	<b>30,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>
<b>Unión Europea-27</b>		<b>30,6</b>	<b>30,3</b>	<b>30,6</b>	<b>31,0</b>	<b>30,6</b>	<b>30,4</b>	<b>30,7</b>	<b>30,4</b>	<b>30,5</b>	<b>30,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Unión Europea-28</b>							<b>30,4</b>	<b>30,8</b>	<b>30,4</b>	<b>30,5</b>	<b>30,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>:</b>

FUENTE: EUROSTAT, *Gini coefficient of equivalised disposable income* [<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tessi190>]; fecha de actualización: 17 de diciembre de 2015.



# ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, CUADROS Y MAPAS

## CAPÍTULO I

### FUNCIONES DEL ESTADO Y PAPEL DE LA IMPOSICIÓN EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

Gráfica 1.1: Coste de la crisis financiera: 2008–2018, Estados Unidos

(PIB observado vs PIB potencial, en dólares de 2014) (p. 66)

Cuadro 5.1: Los principios de la imposición, según Fritz Neumark (p. 206-207)

Cuadro 5.2: Ideal de sistema fiscal de Neumark (p. 219)

## CAPÍTULO II

### LA POLÍTICA FISCAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Gráfica 2.1: Tasa de riesgo de pobreza, por diversas características (p. 258)

Gráfica 2.2: Evolución de los ingresos medios por hogar (euros) (p. 259)

Gráfica 2.3: Evolución de los ingresos medios por hogar (tasas de variación interanual) (p. 260)

Gráfica 2.4: Evolución de las dificultades económicas de los hogares (p. 260)

Gráfica 2.5: Evolución de los hogares que no pueden permitirse ciertos gastos (p. 261)

Gráfica 2.6: Evolución de la importación y exportación de bienes (p. 264)

Gráfica 2.7: Determinantes de la evolución del saldo exterior de España (p. 265).

Gráfica 2.8: Evolución del tipo de cambio del euro (p. 266).

Gráfica 2.9: Evolución del Déficit y de la Deuda de las Administraciones Públicas, España, 2007–2014 (% del PIB) (p. 268)

Gráfica 2.10: Agregado monetario amplio (M3) y préstamos al sector privado 2008–2014 (tasas de variación interanual) (p. 294)

Gráfica 2.11: Tipos de interés del BCE y tipo de interés a un día, 2008–2014 (porcentaje) (p. 296)

Gráfica 2.12: Proyecciones macroeconómicas de la zona del euro, 2015-2017 (datos trimestrales) (p. 300)

Gráfica 2.13: Tamaño de la economía sumergida de 31 países europeos, 2013 (en % del PIB oficial) (p. 349)

Gráfica 2.14: Evolución de la economía sumergida, 2003–2013 (en % del PIB) (p. 351)

Gráfica 2.15: Relación entre el tamaño de la economía sumergida y los ingresos tributarios totales en 2011 (en % del PIB) (p. 353)

Gráfica 2.16: Relación entre el tamaño de la economía sumergida y el nivel del IRPF en 2011 (en % del PIB) (p. 354)

Gráfica 2.17: Relación entre la percepción de corrupción y el tamaño de la economía sumergida en 2011 (en % del PIB) (p. 355)

Tabla 2.1: Indicador AROPE: Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (p. 253)

Tabla 2.2: Riesgo de pobreza, por edad y sexo (p. 254)

Tabla 2.3: Carencia material severa, por edad y sexo (p. 255)

Tabla 2.4: Viviendo en hogares con baja intensidad de trabajo (p. 256)

Tabla 2.5: Población en riesgo de pobreza por edad (p. 257)

Tabla 2.6: Dificultades económicas de los hogares por CCAA (p. 261)

Tabla 2.7: Tamaño de la economía sumergida de 36 países, 2003–2013 (en % del PIB oficial) (p. 350)

### CAPÍTULO III

#### LAS REFORMAS FISCALES DURANTE LA CRISIS Y SUS EFECTOS

Gráfica 3.1: Crecimiento económico mundial, 1995–2013 (tasas de variación anual del PIB real) (p. 462)

Gráfica 3.2: Impacto de la Gran Recesión sobre el PIB potencial y perspectivas a medio plazo (p. 463)

Gráfica 3.3: Evolución del PIB: UE-28, UEM-19 y España (tasas de variación intertrimestrales) (p. 464)

Gráfica 3.4: Evolución del PIB y de la Demanda nacional y exterior (aportaciones al crecimiento del PIBpm, puntos porcentuales) (p. 465)

Gráfica 3.5: Evolución de la Demanda nacional y exterior (aportaciones al crecimiento del PIBpm, puntos porcentuales) (p. 466)

Gráfica 3.6: Evolución del Consumo privado y de la Inversión en equipo (niveles y tasas intertrimestrales) (p. 467)

Gráfica 3.7: Déficit PDE de las Administraciones Públicas: España y Zona del euro-19, 1995-2014 (en porcentaje del PIB) (p. 478)

Gráfica 3.8: Deuda PDE de las Administraciones Públicas: España y Zona del euro-19, 1995-2014 (porcentajes del PIB) (p. 477)

Gráfica 3.9: Déficit PDE y Deuda PDE de las Administraciones Públicas: España, 1995-2014 (porcentajes del PIB) (p. 478)

Gráfica 3.10: Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 480)

Gráfica 3.11: Deuda bruta de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2005-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 481)

Gráfica 3.12: Saldo primario de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 482)

Gráfica 3.13: Presión fiscal comparativa: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2005-2014 (porcentajes del PIB) (p. 483)

Gráfica 3.14: Presión fiscal comparativa: Ingresos fiscales en porcentaje del PIB por países y áreas, 2004-2013 (p. 484)

Gráfica 3.15: Distribución institucional de la presión fiscal: España, 2006-2013 (p. 485)

Gráfica 3.16: Gasto total de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 487)

Gráfica 3.17: Ingresos totales de las Administraciones Públicas: España, Zona del euro-19 y Unión Europea-28, 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 489)

Gráfica 3.18: Evolución de los impuestos y de las cotizaciones sociales: Zona del euro-19, 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 491)

Gráfica 3.19: Evolución de los impuestos y de las cotizaciones sociales: España, 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 492)

Gráfica 3.20: Impuestos devengados: España, 2006-2014 (en millones de euros) (p. 493)

Gráfica 3.21: Consolidación fiscal en la Zona del euro: 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 494)



Gráfica 3.22: Consolidación fiscal en España: 2006-2017 (en porcentaje del PIB) (p. 495)

Gráfica 3.23: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (I): Protección social: Vejez. España (2006-2014) (millones de euros) (p. 496)

Gráfica 3.24: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (II): Protección social: Desempleo, Supervivientes, Enfermedad e incapacidad, Familia y niños. España (2006-2014) (millones de euros) (p. 497)

Gráfica 3.25: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (III): Salud, Educación, Ocio, cultura y religión, Protección del medio ambiente, Vivienda y servicios comunitarios. España (2006-2014) (millones de euros) (p. 498)

Gráfica 3.26: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (IV): Servicios públicos generales, Asuntos económicos, Orden público y seguridad, Defensa. España (2006-2014) (millones de euros) (p. 499)

Gráfica 3.27: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (V): Salud: Servicios a pacientes externos y Servicios hospitalarios, Equipo, instrumental y productos médicos. España (2006-2014) (millones de euros) (p. 500)

Gráfica 3.28: Gasto de las Administraciones Públicas por funciones (VI): Educación: Preescolar y primaria, Secundaria, Tercer ciclo, No reglada por niveles. España (2006-2014) (millones de euros) (p. 501)

Gráfica 3.29: Evolución en el nivel de desigualdad (Índice de Gini): Europa, 2007-2014 (p. 507)

Gráfica 3.30: Evolución del ratio de quintiles de renta S80/S20: España, Zona del euro-18 y Unión Europea-27 (2004-2014) (%) (p. 508)

Gráfica 3.31: Índice de Gini de la renta disponible equivalente: España, Zona del euro-18 y Unión Europea-27 (2004-2014) (%) (p. 509)

Gráfica 3.32: Índice de Gini de la renta disponible equivalente: Selección de países de la Zona del euro-18 (2008-2014) (%) (p. 510)

Tabla 3.1: Déficit PDE y Deuda PDE de las Administraciones Públicas: España y Zona del euro, 1995-2014 (porcentajes del PIB) (p. 476)

Mapa 3.1: Variación del PIB por habitante, en nivel de poder adquisitivo (PPS), 2008-2013 (diferencia de puntos porcentuales entre 2013 y 2008; en relación a la media de UE-28) (p. 468)

## ANEXO ESTADÍSTICO: ÍNDICE DE TABLAS

### I. UNIÓN EUROPEA: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006–2017)

Tabla A.1: Ingresos totales de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país (p. 520-521)

Tabla A.2: Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio (impuestos directos) en porcentaje del PIB por país (p. 522-523)

Tabla A.3: Impuestos sobre la producción y las importaciones (impuestos indirectos) en porcentaje del PIB por país (p. 524-525)

Tabla A.4: Cotizaciones sociales efectivas en porcentaje del PIB por país (p. 526-527)

Tabla A.5: Presión fiscal. Impuestos y cotizaciones sociales obligatorias en porcentaje del PIB por país (2005–2014) (p. 528-529)

Tabla A.6: Gasto total de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país (p. 530-531)

Tabla A.7: Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país (p. 532-533)

Tabla A.8: Saldo primario de las Administraciones Públicas: Capacidad (+) o Necesidad (-) excluyendo intereses en porcentaje del PIB por país (p. 534-535)

Tabla A.9: Deuda bruta de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB por país (2005–2017) (p. 536-537)

### II. ESPAÑA: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### II.1. PRESIÓN FISCAL (2006–2013)

Tabla A.10: Presión fiscal. Ingresos fiscales en porcentaje del PIB (p. 539)

Tabla A.11: Distribución institucional de la Presión fiscal (p. 540)

#### II.2. IMPUESTOS DEVENGADOS

Tabla A.12: Impuestos devengados (p. 541)

### II.3. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO NO FINANCIERO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (COFOG) (2006-2014)

Tabla A.13: Clasificación funcional de los gastos no financieros de las Administraciones Públicas (COFOG) (p. 542)

Tabla A.14: Clasificación funcional de los gastos no financieros de las Administraciones Públicas en porcentaje del PIB (p. 543)

Tabla A.15: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 01: Servicios públicos generales (p. 544)

Tabla A.16: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 02: Defensa (p. 545)

Tabla A.17: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 03: Orden público y seguridad (p. 546)

Tabla A.18: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 04: Asuntos económicos (p. 547)

Tabla A.19: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 05: Protección del medio ambiente (p. 548)

Tabla A.20: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 06: Vivienda y servicios comunitarios (p. 549)

Tabla A.21: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 07: Salud (p. 550)

Tabla A.22: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 08: Ocio, cultura y religión (p. 551)

Tabla A.23: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 09: Educación (p. 552)

Tabla A.24: Gastos no financieros de las Administraciones Públicas. Función 10: Protección Social (p. 553)

### II.4. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACIÓN (2006-2014)

Tabla A.25: Distribución institucional de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas (p. 554)

Tabla A.26: Distribución institucional de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación en porcentaje del PIB (p. 555)

Tabla A.27: Distribución institucional de la Capacidad (+) o Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Públicas (2013-2014) (p. 556)

## II.5. ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006-2015)

Tabla A.28: Deuda de las Administraciones Públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) (p. 557)

Tabla A.29: Deuda de las Administraciones Públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) en porcentaje del PIB (p. 558)

## III. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA (2004-2014)

Tabla A.30: Desigualdad en la distribución de la renta. Evolución del ratio de quintiles de renta S80/S20: Unión Europea (p. 560)

Tabla A.31: Índice de Gini de la renta disponible equivalente: Unión Europea (p. 561)



## BIBLIOGRAFÍA

ACTON, H. B.: La moral del mercado, Unión Editorial, Madrid, 1978. Primera publicación: The morals of markets: an ethical exploration, Longmans, Harlow, 1971.

ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTABILIDAD 2015–2018. REINO DE ESPAÑA, 27 de abril de 2015. Enlace web:

[http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030\\_04\\_2015.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/PE%202015-18%2030_04_2015.pdf)

ADELMAN, I.: Teorías del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 2ª reimpr., 1974. Primera publicación: Theories of economic growth and development, Stanford University Press, Stanford (California), 1961.

AGANBEGYAN, A.: La perestroika económica. Una revolución en marcha, Grijalbo, Barcelona, 1989, cap. 1, p. 307.

AGENCIA TRIBUTARIA: Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias, 2015. Enlace web:

[http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado\\_de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml)

AGENCIA TRIBUTARIA (Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas), Informe anual de recaudación tributaria, ejercicios 2007-2014. Enlace web:

[http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes\\_anuales de Recaudacion Tributaria.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml)

ALBARRACÍN GÓMEZ, J.: La economía de mercado, Trotta, Madrid, 1991.

ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI ORIA, I.: Economía pública II. Teoría de la imposición. Sistema impositivo. Otros ingresos públicos. Economía pública internacional, Ariel, Barcelona, 2000.

ASH, T. G.: “El dinero y las campañas electorales”, en Diario EL PAÍS, Tribuna, viernes 9 de octubre de 2015.

Enlace web: [http://elpais.com/elpais/2015/10/06/opinion/1444128942\\_629595.html](http://elpais.com/elpais/2015/10/06/opinion/1444128942_629595.html)

AYALA CAÑÓN, L. (con la colaboración puntual de GARCÍA-MORENO, C.): “Distribución de la renta”, en Las estructuras del Bienestar. Derecho, economía y sociedad en España, dirigido por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO y LUIS GONZÁLEZ SEARA; Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 1997, cap. 1.

BALL, R. J.: Inflación y teoría monetaria, Rialp, Madrid, 1965. Primera publicación: Inflation and the theory of money, George Allen & Unwin, London, 1964.

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE): La política monetaria del BCE, Frankfurt am Main, 2001.

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE): La política monetaria del BCE 2004, Frankfurt am Main, 2004.

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE): El Banco Central Europeo. El Eurosistema. El Sistema Europeo de Bancos Centrales, Fráncfort del Meno, 2006.

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE): Informe Anual 2014, Frankfurt am Main, 2015.

BANCO CENTRAL EUROPEO (BCE) - EUROSISTEMA: Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro, Septiembre de 2015. Enlace web:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbstaffprojections201509.es.pdf?7975abc63930c3c995bf79830f163c6a>

BANCO DE ESPAÑA: Informe Anual 2014, Madrid, 2015.

BANCO DE ESPAÑA: Eurosistema. La Unión Económica y Monetaria (UEM).

Enlace web: <http://www.bde.es/eurosist/cuestio/cuestio1.htm>

BANCO DE ESPAÑA: Eurosistema. La Política Monetaria Única.

Enlace web: <http://www.bde.es/eurosist/cuestio/cuestio7.htm>

BANCO MUNDIAL: Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Mundi-Prensa, Madrid, 1997. Primera publicación: World development report 1997: the state in a changing world, Oxford University Press, New York, 1997.

BANCO MUNDIAL: Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza, Mundi-Prensa, Madrid, 2001. Primera publicación: World development report 2000/2001: attacking poverty, Oxford University Press, New York, 2001.

BAÑO, J. M., GONZÁLEZ SEARA, L. y BANDRÉS, E.: “Introducción”, en Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España, dirigido por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, y LUIS GONZÁLEZ SEARA; Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 1997.

BARAN, P. A. y SWEEZY, P. M. (1966): El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos, Siglo Veintiuno, México, 15ª ed., 1979. Primera publicación: Monopoly capital: an essay on the American



economic and social order, Monthly Review Press, New York, 1966.

BARBER, W. J.: Historia del pensamiento económico, Alianza, Madrid, 9ª reimpr., 1985. Primera publicación: A history of economic thought, Penguin Books, Harmondsworth (Middlesex), 1967.

BARRO, R. J.: Macroeconomía, Alianza, Madrid, 1991. Primera publicación: Macroeconomics, John Wiley & Sons, New York, 1984.

BECKER, G. S.: Teoría económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Primera publicación: Economic theory, Alfred A. Knopf, New York, 1971.

BENTHAM, J. (1954): “La psicología del hombre económico”, en Escritos económicos / Jeremy Bentham, editado por WERNER STARK; Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1978, p. 3. Título original: “The psychology of economic man”. Primera publicación: Jeremy Bentham’s economic writings: critical edition based on his printed works and unprinted manuscripts, vol. III, editado por W. STARK; George Allen & Unwin, London, 1954.

BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, R.: Libre comercio y equilibrio ecológico, Bakeaz, Bilbao, 1996.

BETTER MARKETS, INC.: The cost of the crisis, Washington, July 20, 2015.

Enlace web: <https://www.bettermarkets.com/sites/default/files/Better%20Markets%20-%20Cost%20of%20the%20Crisis.pdf>

BEVERIDGE, W. H.: Pleno empleo en una sociedad libre / Informe de Lord Beveridge II, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989. Primera publicación: Full employment in a free society, a report, George Allen & Unwin, London, 1944 (2ª ed.: 1960).

BLANCHARD, O. J.: Macroeconomía, Prentice Hall, Madrid, 3ª reimpr., 1999. Primera publicación: Macroeconomics, Prentice Hall, Upper Saddle River (New Jersey), 1997.

BLYTH, M.: Austeridad. Historia de una idea peligrosa, Crítica, Barcelona, 2014. Primera publicación: Austerity. The history of a dangerous idea, Oxford University Press, Oxford; New York; 2013.

BOADWAY, R. W. y WILDASIN, D. E.: Economía del sector público, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986. Primera publicación con DAVID E. WILDASIN: 2ª ed., Little, Brown, Boston (Massachusetts), 1984.

BOTHA, D. J. J.: A study in the theory of monetary equilibrium: A comparative analysis, H. E. Stenfert Kroese, Leiden, 1959.

BOULDING, K. E.: “La economía como una ciencia moral”, en Crítica a la Ciencia Económica / Paul Sweezy [et al.], Periferia, Buenos Aires, 1972. Primera publicación: “Economics as a moral science”, en The American Economic

Review, Vol. 59, No. 1, 1969, p. 1-12.

BOWLES, S. y EDWARDS, R.: Introducción a la economía: Competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas, Alianza, Madrid, 1990. Primera publicación: Understanding capitalism: competition, command, and change in the U.S. economy, Harper & Row, New York, 1985.

BRICALL MASIP, J. M.: Introducción a la economía, 4ª ed., Ariel, Barcelona, 1982, Primera publicación (ed. catalana): Introducció a la economia, Ariel, Barcelona, 1977.

BROWN, L. R., POSTEL, S. y FLAVIN, C.: “Del crecimiento al desarrollo sostenible”, en Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland, editado por ROBERT J. A. GOODLAND [et al.]; Trotta, Madrid, 1997.

BRUNNER, K. y MELTZER, A. H.: El dinero y la economía, Alianza, Madrid, 1995. Primera publicación: Money and the economy. Issues in monetary analysis, Cambridge University Press, Cambridge, New York, 1993.

BUCHANAN, J. M.: The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan, The University of Chicago Press, Chicago (Illinois), 1975.

BUCHANAN, J. M.: Economía y política. Escritos seleccionados, Universitat de València, Valencia, 1988.

BUCHANAN, J. M.: “La moralidad del capitalismo, Comentario a La ética del capitalismo / Peter Koslowski”, en La ética del capitalismo / Peter Koslowski, Rialp, Madrid, 1997. Primera publicación: “The morality of capitalism: Comment on Peter Koslowski, The ethics of capitalism”, en Ethics of capitalism; and, Critique of sociobiology: two essays with a comment by James M. Buchanan, Springer-Verlag, Berlin; New York; 1996.

BUITER, W. H.: “«Crowding out» y la eficacia de la política fiscal”, en Revisión de la política fiscal tradicional / M. J. ARTIS et al., compilado por RICARDO CALLE SAIZ; Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989. Primera publicación: «Crowding out» and the effectiveness of fiscal policy, en Journal of Public Economics, volume 7, issue 3, 1977, p. 309-328.

BUNGE, M.: Economía y filosofía, Tecnos, Madrid, 1982 (2ª ed. 1985).

CANALS, J.: La nueva economía global, Deusto, Madrid, 1993.

CANZONERI, M. B. y DIBA, B.: “Restricciones fiscales a la independencia de los bancos centrales y a la estabilidad de precios”, en La política monetaria y la inflación en España / Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza, Banco de España, Madrid, 1997, cap. 6.

CARTER, K. L. M. (presidente): Informe de la Real Comisión sobre la fiscalidad, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975. Primera publicación: Report of the Royal Commission on Taxation, Ottawa (Canada), 1966, 1967.

CASSEL, K. G.: Theoretische sozialökonomie (Economía social teórica), A. Deichert, Leipzig, 5ª ed., 1932.

CASTELLS OLIVÁN, M.: La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 1: La sociedad red, Alianza, Madrid, 1999.

CASTELLS OLIVERES, A.: “Los límites del Estado del Bienestar tradicional”, en Crisis económica y Estado del Bienestar / Varios autores, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

CHOMSKY, N.: Estados canallas. El imperio de la fuerza en los asuntos mundiales, Paidós, Barcelona, 2001. Primera publicación: Rogue states: the rule of force in world affairs, South End Press, Cambridge (Massachusetts), 2000.

CLARK, J. M.: La competencia considerada como un proceso dinámico, Herrero Hermanos Sucesores, México, 1967. Primera publicación: Competition as a dynamic process, Brookings Institution, Washington, 1961.

COLECTIVO ITACA: “La regeneración de la democracia”, en Diario El Mundo, Tribuna Libre, Madrid, miércoles 22 de enero de 1997. Componentes de este colectivo: NICOLÁS REDONDO, JOAQUÍN NAVARRO, JUAN F. MARTÍN SECO, y JOSÉ ANTONIO GIMBERNAT.

COMÍN, F.: “Las formas históricas del Estado de Bienestar: El caso español”, en Dilemas del Estado de Bienestar / Varios autores, Fundación Argentaria, Madrid, 1996, p. 53-54.

COMISIÓN EUROPEA: Trabajo no declarado, Comunicación de la Comisión de 7 abril 1998 sobre el trabajo no declarado, COM(98) 219 final - no publicada en el Diario Oficial. Enlace web: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11710.htm>

COMISIÓN EUROPEA: Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de octubre de 2007, «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado» [COM (2007) 628 final - no publicada en el Diario Oficial]. Enlace web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10166&from=ES>

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO: Nuestro futuro común, Alianza, Madrid, 2ª reimpr., 1992.

CONDE RUIZ, J. I.: “Desigualdad y paro de larga duración”, en eldiario.es, Zona crítica, sábado 3 de octubre de 2015. Enlace web:

[http://www.eldiario.es/zonacritica/Desigualdad-paro-larga-duracion\\_6\\_436816332.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/Desigualdad-paro-larga-duracion_6_436816332.html)

CUADRADO ROURA, J. R. y VILLENA PEÑA, J. E.: Política de rentas: objetivos e instrumentación, experiencia internacional, el caso español, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

CUTHBERTSON, K.: “Política macroeconómica: Controversias entre la Nueva Escuela de Cambridge, los Keynesianos y los Monetaristas”, en Revisión de la política fiscal tradicional / M. J. ARTIS et al., compilado por RICARDO CALLE SAIZ; Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989. Primera publicación: Macroeconomic policy. The New Cambridge, Keynesian and Monetarist controversies, Halsted Press, New York, 1979.

DEATON, A.: “La vida en tiempos de austeridad”, en Diario EL PAÍS, Opinión, domingo 11 de marzo de 2012. Enlace web:

[http://economia.elpais.com/economia/2015/10/12/actualidad/1444648432\\_529363.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/12/actualidad/1444648432_529363.html)

DRAPER, W. H.: “Prefacio”, en Desarrollo humano. Informe 1990, publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores, Bogotá (Colombia), 1990.

DUGGER, W. M.: “Against inequality”, en Journal of Economic Issues, vol. XXXII, issue 2, June 1998.

EINAUDI, L.: Mitos y paradojas de la justicia tributaria, Ariel, Barcelona, 1963. Primera publicación: Miti e paradossi della giustizia tributaria, Giulio Einaudi, Milano, 1959.

EMMANUEL, A.: La ganancia y las crisis: Un nuevo enfoque de las contradicciones del capitalismo, Siglo Veintiuno, Madrid, 1978. Primera publicación: Le profit et les crises: une approche nouvelle des contradictions du capitalisme, F. Maspero, Paris, 1974.

ENGELS, F.: “Prólogo de Engels a la edición alemana de 1883”, en K. MARX y F. ENGELS: Manifiesto del Partido Comunista, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013, p. 27.

ERHARD, L.: “El Estado-providencia: Seguridad social al precio de la libertad”, en Economía social de mercado, dirigida y coordinada por SANTIAGO GARCÍA ECHEVERRÍA; Ediciones ESIC, Madrid, 1980. Primera publicación en la revista: Versicherungswirtschaft, enero de 1956.

ERHARD, L.: “Una política económica orientada a la “integración interna” de la sociedad”, en Economía Social de Mercado. Su valor permanente, Rialp, Madrid, 1994. Conferencia en el IX Congreso Federal de la C.D.U., celebrado en Karlsruhe el 28 de abril de 1960.

ERHARD, L.: Deutsche wirtschaftspolitik, Econ-Verlag, Düsseldorf-Viena, 1962.

ESTEFANÍA, J.: “La curva del Gran Gatsby”, en Gobernar para las élites.

Secuestro democrático y desigualdad económica: reflexiones sobre España, OXFAM INTERMÓN, Anexo, 20 de enero 2014.

ESTEFANÍA, J.: “Laboratorio de austeridad”, en Diario EL PAÍS, Opinión, lunes 21 de septiembre de 2015. Enlace web:

[http://economia.elpais.com/economia/2015/09/20/actualidad/1442768087\\_101428.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/09/20/actualidad/1442768087_101428.html)

EUCKEN, W: Die soziale frage, en Synopsis: Alfred Weber 30. VII. 1868 - 30. VII. 1948. (Festgabe für Alfred Weber in honour), editado por EDGAR SALIN; Schneider, Heidelberg, 1948.

EUROSTAT: Eurostat regional yearbook 2015, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 9 de octubre de 2015. Enlace web:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7018888/KS-HA-15-001-EN-N.pdf/6f0d4095-5e7a-4aab-af28-d255e2bcb395>

EUROSTAT: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, 2015 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015. Enlace web: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-DU-15-001>

EXPANSIÓN: Expansión / Datos macro.com.

Enlace web: <http://www.datosmacro.com/paro-epa>

FERRARA, F.: Lezioni di economia política, Instituto de Política Económica y Financiera de la R. Universidad de Roma, Bolonia, 1934-35.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: Informe sobre la estabilidad financiera mundial. Resumen general, Abril de 2008.

FONDO MONETERIO INTERNACIONAL: Informe Anual 2014: De la estabilización a un crecimiento sostenido, Washington, DC, 2014.

FRIEDMAN, M.: “The supply of money and changes in prices and output”, Testimonio ante el Congreso de los EE. UU., 1958.

FRIEDMAN, M.: Capitalismo y libertad, con la colaboración de ROSE D. FRIEDMAN; Rialp, Madrid, 1966. Primera publicación: Capitalism and freedom, The University of Chicago Press, Chicago (Illinois), 1962.

FRIEDMAN, M.: Paradojas del dinero. Episodios de historia monetaria, Grijalbo, Barcelona, 1992. Primera publicación: Money mischief: episodes in monetary history, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1992.

FRIEDMAN, M. y FRIEDMAN, R.: Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico, Grijalbo, Barcelona, 1980. Primera publicación: Free to choose: a personal statement, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1980.

FRUTOS GRAS, F.: “Democracia y alternativa”, en Utopías. Revista de debate

político, vol. 4/1996, nº 170, PCE, Madrid.

FUENTES QUINTANA, E.: “Introducción”, en Principios de la imposición / FRITZ NEUMARK, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (1ª ed.: 1973), 2ª ed., 1994.

FUNDACIÓN FOESSA: VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Madrid, 2014.

GALBRAITH, J. K.: La sociedad opulenta, Planeta-Agostini, Barcelona, 1985. Primera publicación: The affluent society, Houghton Mifflin, Boston (Massachusetts), 1958.

GALBRAITH, J. K.: La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1992. Primera publicación: The culture of contentment, Houghton Mifflin, Boston (Massachusetts), 1992.

GALBRAITH, J. K.: “Tener y no tener”, en diario El Mundo del Siglo XXI, Tribuna Libre, Madrid, viernes 17 de noviembre de 1995.

GALBRAITH, J. K.: “Consideraciones sobre la sociedad ideal: Una visión económica”, en Norte-Sur. Un nuevo orden mundial humano / Juan Velarde Fuertes [et al.], Foro VII Centenario, Universidad Complutense, Madrid, 1996.

GALBRAITH, J. K. y SALINGER, N.: Introducción a la economía: Una guía para todos (o casi), Crítica, Barcelona, 2ª ed., 1980. Primera publicación: Tout savoir ou presque sur l'économie, Éditions du Seuil, Paris, 1978.

GALINDO MARTÍN, M. Á.: Temas de Política Macroeconómica, ESIC, Madrid, 1992.

GALINDO MARTÍN, M. Á. y MALGESINI, G.: Crecimiento económico. Principales teorías desde Keynes, McGraw-Hill, Madrid, 1994.

GARCÍA ECHEVERRÍA, S.: “El papel del empresario en una economía social de mercado”, en Economía Social de Mercado. Su valor permanente, Rialp, Madrid, 1994, ensayo IX.

GARCÍA VILLAREJO, A. y SALINAS SÁNCHEZ, J.: Manual de hacienda pública general y de España, Tecnos, Madrid (1ª ed., 1985), 3ª ed., 1994.

GÅRD Lund, T.: The life of Knut Wicksell, Almqvist och Wicksell, Estocolmo, 1958.

GENARO MOYA, D. y MELCHOR FERRER, E.: Economía aplicada: Introducción teórica y práctica, Tirant lo Blanch, Valencia, 2ª ed., 2005.

GEORGESCU-ROEGEN, N., BOULDING, K. E. y DALY, H. E.: Hacia una economía humana, en Ensayos bioeconómicos / Nicholas Georgescu-Roegen,



editado por ÓSCAR CARPINTERO; Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007.

GIDDENS, A. (1998): La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia, Taurus, Madrid, 1999. Primera publicación: The third way: the renewal of social democracy, Polity Press, Cambridge, 1998.

GIMENO ULLASTRES, J. A., GONZÁLEZ RABANAL, M<sup>a</sup>. C., GUIROLA LÓPEZ, J. M. y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.: Principios de economía, McGraw-Hill, Madrid, 2003.

GOBIERNO DE ESPAÑA (MEH): Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2009 (Libro Amarillo).

GONZÁLEZ SEARA, L.: “El bienestar social en una época insegura”, en Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes, editado por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO, y LUIS GONZÁLEZ SEARA; Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 2002.

GOODWIN, R. M.: Caos y dinámica económica, Prensas Universitarias, Zaragoza, 1996. Primera publicación: Chaotic economic dynamics, Oxford University Press, New York, 1990.

GOUGH, I.: Economía política del Estado del Bienestar, H. Blume Ediciones, Madrid, 1982. Primera publicación: The political economy of the welfare state, Macmillan Press, London, 1979.

HANSEN, A. H.: Política fiscal y ciclo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Primera publicación: Fiscal policy and business cycles, W. W. Norton & Co., New York, 1941.

HANSEN, A. H.: Teoría monetaria y política fiscal, Fondo de Cultura Económica, México, 1968. Primera publicación: Monetary theory and fiscal policy, McGraw-Hill Book Company, New York, 1949.

HANSEN, B.: “Los efectos de la política fiscal. Teoría y evaluación”, en Efectos económicos del presupuesto / Varios autores, compilado por VICTORIO VALLE SÁNCHEZ; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, ensayo 2.

HARROD, R. F.: Hacia una economía dinámica. Algunos desarrollos recientes de la teoría económica y su aplicación a la política económica, Tecnos, Madrid, 1966. Primera publicación: Towards a dynamic economics, some recent developments of economic theory and their application to policy, Macmillan, London, 1948.

HARROD, R.: Dinámica económica, Alianza, Madrid, 1973. Primera publicación: Economic dynamics, Macmillan, London; St. Martin's Press, New York, 1973.

HAZLITT, H.: La economía en una lección, Unión Editorial, Madrid, 5<sup>a</sup> ed.,



2005. Primera publicación: Economics in one lesson, Harper & Brothers, New York; London; 1946.

HEILBRONER, R. L.: La formación de la sociedad económica, Fondo de Cultura Económica, México, 3ª ed., 1974. Primera publicación: The making of economic society, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (New Jersey), 1962.

HICKS, J. R.: La teoría de los salarios, Labor, Barcelona, 1973. Primera publicación: The theory of wages, Macmillan, London, 1932.

HICKS, J. R.: Valor y capital. Investigación sobre algunos principios fundamentales de teoría económica, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª reimpr., 1976. Primera publicación: Value and capital; an inquiry into some fundamental principles of economic theory, Clarendon Press, Oxford, 1939.

HICKS, J. R.: Riqueza y bienestar. Ensayos sobre teoría económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1986. Primera publicación: Wealth and welfare, Blackwell, Oxford, 1981.

HINOJOSA TORRALVO, J. J.: “La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites”, en Civitas. Revista Española de Derecho Financiero nº 62, Abril/Junio, 1989.

HINOJOSA TORRALVO, J. J.: “Bases para el análisis de las relaciones entre la Hacienda Pública y los ciudadanos”, en Persona y Estado en el umbral del siglo XXI / Varios autores, coordinado por ANA SALINAS DE FRÍAS; Facultad de Derecho, Universidad de Málaga, 2001.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS: “El euro impulsa nuestro bienestar”, en Coyuntura Económica, nº 29, diciembre de 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2008, en Notas de prensa, 21 de octubre de 2009. Enlace web: <http://www.ine.es/prensa/np573.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Implementación del Sistema Europeo de Cuentas 2010 (SEC 2010) en la Contabilidad Nacional de España, en Notas de prensa, 12 de junio de 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Encuesta de Condiciones de Vida (ECV-2014). Resultados definitivos, en Notas de prensa, 26 de mayo de 2015. Enlace web: <http://www.ine.es/prensa/np908.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2010. Segundo trimestre de 2015, en Notas de prensa, 27 de agosto de 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Contabilidad Nacional Trimestral. Base 2010, PIB pm Rentas (precios corrientes). Datos brutos. Enlace web: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9376>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Encuesta de Población Activa (EPA). Enlace web:

[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Encuesta de Población Activa (EPA), Tercer trimestre de 2015, en Notas de prensa, 22 de octubre de 2015.

Enlace web: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0315.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Decil de salarios del empleo principal. Encuesta de Población Activa (EPA). Año 2014, en Notas de prensa, 6 de noviembre de 2015. Enlace web: <http://www.ine.es/prensa/np939.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Encuesta de Condiciones de Vida, Riesgo de pobreza o exclusión social (estrategia Europa 2020), Resultados nacionales. Enlace web: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=10005>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO): Countries where poverty rates have increased for households headed by temporary/part-time/informal employee, en World Employment and Social Outlook 2015. Enlace web: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS\\_369630/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_369630/lang-es/index.htm).

JAY, P.: La riqueza del hombre: Una historia económica de la humanidad, Crítica, Barcelona, 2000. Primera publicación: The wealth of man, Public Affairs, New York, 2000.

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 131, de 2 de junio de 1994, p. 17400-17408.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/1994/06/02/pdfs/A17400-17408.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 309, de 24 de diciembre de 2009, p. 108804-109227.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/12/24/pdfs/BOE-A-2009-20765.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 23 de diciembre de 2010, p. 105744-106192.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2010/12/23/pdfs/BOE-A-2010-19703.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 156, de 30 de junio de 2012, p. 46432-46935.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/06/30/pdfs/BOE-A-2012-8745.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 312, de 28 de diciembre de 2012, p. 88156-88670.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/28/pdfs/BOE-A-2012-15651.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 309, de 26 de diciembre de 2013, p. 104609-105136.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/26/pdfs/BOE-A-2013-13616.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 309, de 26 de diciembre de 2013, p. 105141-105142.

Enlace web: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/26/pdfs/BOE-A-2013-13617.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 315, de 30 de diciembre de 2014, p. 106153-106659.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/12/30/pdfs/BOE-A-2014-13612.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 77, de 31 de marzo de 2015, p. 27244-27258.

Enlace web: <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3443.pdf>

JEFATURA DEL ESTADO: Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. Publicada en Boletín Oficial del Estado núm. 260, de 30 de octubre de 2015, p. 101965-102560.

Enlace web: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/30/pdfs/BOE-A-2015-11644.pdf>

JORDÁN GALDUF, J. M.: Política económica: Fundamentos, objetivos e instrumentos, coordinado por JOSEP MARÍA JORDÁN GALDUF e ISIDRO ANTUÑANO MARURI; Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

KABIR, H.: "The Welfare State", Discurso presidencial en la 29ª sesión del Congreso Filosófico Indio, Paradeniya, Ceylán, 18 de diciembre de 1954, p. 12. Publicado en The Indo-Asian Culture, vol. IV (1), July 1955.

KALDOR, N.: "Las lecciones del experimento británico desde la guerra: El pleno empleo y el Estado Providencia", en Ensayos sobre política económica, Tecnos, Madrid, 1971. Primera publicación de la obra: Essays on economic policy, Vols. I and II, Gerald Duckworth & Co. Ltd, London, 1964. Título original: "The lessons of the British experiment since the war: full employment

and the welfare state”, Paper presented at the Centenary Congress of the Société Royale d’Economie Politique de Belgique, Brussels, 1955.

KALDOR, N.: Ensayos sobre desarrollo económico, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 2ª ed., 1963.

KALECKI, M.: Teoría de la dinámica económica. Ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª reimpr., 1977. Primera publicación: Theory of economic dynamics; an essay on cyclical and long-run changes in capitalist economy, Rinehart, New York, 1954.

KEYNES, J. M.: Las consecuencias económicas de la paz, Crítica, Barcelona, 1987. Primera publicación: The economic consequences of the peace, Macmillan, London, 1919.

KEYNES, J. M.: El final del laissez-faire, en Ensayos sobre intervención y liberalismo, Orbis, Barcelona, 1986. Primera publicación: The end of laissez-faire, Hogarth Press, London, 1926.

KEYNES, J. M.: “Robert Malthus. El primero de los economistas de Cambridge”, en Principios de economía política / T. R. Malthus, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1977, Introducción. Primera publicación: “Robert Malthus (1766-1834): The first of the Cambridge economists”, en Essays in biography, Macmillan, London, 1933.

KEYNES, J. M.: Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura Económica, México, (1ª ed. en español: 1943), 11ª reimpr., 1980. Primera publicación: The general theory of employment, interest and money, London, Macmillan and Co., Limited; Harcourt, Brace and Company, New York; 1936.

KIRSCHEN, É. S.: Nueva política económica comparada. Teoría general, editado por ÉTIENNE SADI KIRSCHEN, F. BLACKABY, L. CSAPO, Z. KAMECKI, y P. KESTENS; Oikos-Tau, Vilassar de Mar (Barcelona), 1978. Primera publicación: Economic policies compared: West and East / ed., E. S. KIRSCHEN [et al.], 2 vol.; Vol. 1: General theory, North-Holland, Amsterdam; American Elsevier, New York; 1974-1975.

KLEIN, L. R.: La revolución keynesiana, Trillas, México, 1983. Primera publicación: The Keynesian Revolution, Macmillan Press, New York, 1947.

KNIGHT, F. H.: La ética de la sociedad competitiva, Unión Editorial, Madrid, 1976. Primera publicación: The ethics of competition and other essays, Harper & Brothers, New York, 1935.

KRUEGER, A. O.: La economía política de la reforma en los países en desarrollo, Alianza, Madrid, 1996. Primera publicación: Political economy of policy reform in developing countries, MIT Press, Cambridge (Massachusetts),

1993.

KRUGMAN, P.: El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual, Crítica, Barcelona, 2009. Primera publicación: The return of depression economics and the Crisis of 2008, W. W. Norton & Co., New York, London, 2009.

KRUGMAN, P.: ¡Acabad ya con esta crisis!, Crítica, Barcelona, 3ª reimpr., 2012. Primera publicación: End this depression now!, W. W. Norton, New York, 2012.

KRUGMAN, P., WELLS, R., y GRADDY, K.: Fundamentos de economía, segunda edición, Reverté, Barcelona, 2013. Primera publicación: Essentials of economics, second edition, Worth Publishers, New York, 2011.

KUZNETS, S.: Crecimiento económico de posguerra: Cuatro conferencias, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1965. Primera publicación: Postwar economic growth: four lectures, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1964.

LAIDLER, H. W.: A history of socialist thought, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1927.

LAMBERT, P. J.: La distribución y redistribución de la renta: Un análisis matemático, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2ª ed., 1996. Primera publicación: The distribution and redistribution of income: a mathematical analysis, Basil Blackwell, Oxford, 1989.

LEKACHMAN, R.: Jaque a los economistas. Por qué los expertos nunca resolverán nuestros problemas, Cuatro Vientos, Santiago de Chile, 1988. Primera publicación: Economists at bay: why the experts will never solve your problems, McGraw-Hill, New York, 1976.

LEMIEUX, P.: La soberanía del individuo. Fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo, Unión Editorial, Madrid, 2ª ed., 2000. Primera publicación: La souveraineté de l'individu: essai sur les fondements et les conséquences du nouveau libéralisme, Presses Universitaires de France, Paris, 1987.

LEWIS, W. A.: Teoría de la planificación económica. Los fundamentos de la política económica, Fondo de Cultura Económica, México, 1968. Primera publicación: Development planning: the essentials of economic policy, George Allen & Unwin, London, 1966.

L'HOTELLERIE-FALLOIS, P.: "El análisis de la inflación desde la óptica de la política monetaria", en La política monetaria y la inflación en España / Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza, Banco de España, Madrid, 1997, cap. 8.

LÓPEZ CASTELLANO, F.: "Trabajo, salarios y bienestar: El espectro

malthusiano”, en *La otra cara de la política económica. España 1982-1994*, coordinado por JUAN TORRES LÓPEZ; Los Libros de la Catarata, Madrid, 1994, p. 156-157.

LÓPEZ ESCUDERO, M.: *El euro en el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004.

MALO DE MOLINA, J. L.: “Introducción”, en *La política monetaria y la inflación en España / Servicio de Estudios del Banco de España*, Alianza, Banco de España, Madrid, 1997.

MALTHUS, T. R.: *Principios de economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1977. Primera publicación: *Principles of political economy considered with a view to their practical application*, John Murray, Albermarlestreet, London, 1820.

MANDEL, E.: *Introducción a la Teoría económica marxista*, Ediciones Era, México, 3ª ed., 1976. Primera publicación: *Initiation à la théorie économique marxiste*, Centre d’Études Socialistes, Paris, 1964.

MANKIW, N. G.: *Macroeconomía*. Tercera edición, Antoni Bosch, Barcelona, 1997 [4ª ed.: 2001]. Primera publicación: *Macroeconomics*, Worth Publishers, New York, 1991 [4ª ed.: 2000].

MARÍN ARCAS, J. y PEÑALOSA RUIZ, J. M.: “Implicaciones del marco institucional y de la política presupuestaria para la política monetaria en España”, en *La política monetaria y la inflación en España / Servicio de Estudios del Banco de España*, Alianza, Banco de España, Madrid, 1997, cap. 5.

MARSHALL, A.: *Principios de economía*, Fundación ICO, Editorial Síntesis, Madrid, 2005. Primera publicación: *Principles of economics*, Macmillan and Co., London; New York; 1890.

MARSHALL, A.: *Obras escogidas / Alfred Marshall*, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1978. Primera publicación de la obra: *Principles of economics*, The Macmillan Co., London, 1920.

MARTÍN DEL POZO, C.: “Rato quiere que los empresarios moderen sus beneficios para luchar contra la inflación”, en *Diario EL PAÍS*, Madrid, miércoles 11 de noviembre de 1998.

Enlace web: [http://elpais.com/diario/1998/11/11/economia/910738801\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1998/11/11/economia/910738801_850215.html)

MARTÍN DELGADO, J. M.: “Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española de 1978”, en *Hacienda Pública Española*, nº 60, 1979.

MARTÍN DELGADO, J. M.: *Derecho tributario y sistema democrático*, Lección de apertura del curso académico 1983-84, Universidad de Málaga, 1983.



MARTÍN DELGADO, J. M.: Derecho Financiero y derechos fundamentales, Lección inaugural del curso académico 2009-2010, Universidad de Málaga, 2010.

MARTÍN QUERALT, J.: “La Constitución española y el derecho financiero”, en Hacienda Pública Española nº 63, 1980.

MARTÍN QUERALT, J.: “El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades”, en CIVITAS. Revista Española de Derecho Financiero nº 100, Octubre/Diciembre, 1998.

MARX, K.: Feuerbach, El Cid Editor, Colección: Carrascalejo de la Jara, Santa Fe (Argentina), 2004. Primera publicación: Thesen über Feuerbach, 1845.

MARX, K.: El dieciocho brumario de Luis Bonaparte, 2ª ed. (1869), El Cid Editor, Colección: Carrascalejo de la Jara, Santa Fe (Argentina), 2004. Primera publicación: Der 18te brumaire des Louis Bonaparte, en Die Revolution, New York, 1852.

MARX, K.: Contribución a la crítica de la economía política, editado por ALBERTO CORAZÓN; Comunicación, Madrid, 2ª ed., 1978. Primera publicación: Zur kritik der politischen oekonomie. 1, Duncker, Berlin, 1859.

MARX, K.: El capital. Crítica de la economía política, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 14ª reimpr., 1979. Primera publicación del Libro primero: Das capital. Kritik der politischen oekonomie, Buch I: Der produktionsprozess des kapitals; Verlag von Otto Meissner, Hamburg, 1867. Del Libro segundo: Zweiter Band. Buch II: Der zirkulationsprozess des kapitals, Meissner, Hamburg, 1885 (editado por FRIEDRICH ENGELS). Y del Libro tercero: Dritter Band, erster Theil. Buch III: Der gesamtprozess der kapitalistischen produktion. Kapitel I bis XXVIII, Meissner, Hamburg, 1894 (editado por ENGELS). Dritter Band, zweiter Theil. Buch III: Der gesamtprozess der kapitalistischen produktion. Kapitel XXIX bis LII, Meissner, Hamburg, 1894 (editado por F. ENGELS).

MARX, K.: Crítica del programa de Gotha, El Cid Editor, Colección: Carrascalejo de la Jara, Santa Fe (Argentina), p. 30-31. Título original: Die kritik des Gothaer programms, escrito en mayo de 1875; y publicado en Die Neue Zeit, Nr. 18, 1. Band, 1890-1891.

MARX, K. y ENGELS, F.: Manifiesto del Partido Comunista, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, 2013, p. 68. Primera publicación: Manifest der Kommunistischen Partei, J. E. Burghard, London, 1848.

MEADE, J. E.: Estancflación, Volumen 1: Fijación de los salarios, Vicens-Vives, Barcelona, 1985. Primera publicación: Stagflation Volume 1. Wage-fixing, George Allen & Unwin, London, 1982.

MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L. y RANDERS, J.: Más allá de los límites



del crecimiento, El País-Aguilar, Madrid, 1992. Primera publicación: *Beyond the limits: confronting global collapse, envisioning a sustainable future*, Chelsea Green Pub., Post Mills (Vermont), 1992.

MENGER, C.: Principios de economía política, Folio, Barcelona, 1996. Primera publicación: *Grundsätze der volkswirtschaftslehre*, W. Braumüller, Wien, 1871.

MILL, J. S.: Principios de economía política. Con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 1ª reimpr., 1978. Primera publicación: *Principles of political economy, with some of their applications to social philosophy*, J. W. Parker and Son, London, 1848.

MILL J. S.: Sobre la libertad, Alianza, Madrid, 4ª ed., 1984. Primera publicación: *On liberty*, 1859. 4th ed.: Longmans, Green, and Co., London, 1865.

MILL, J. S.: El utilitarismo. Un sistema de la lógica, Alianza, Madrid, 1984. Primera publicación: *Utilitarianism*, Parker, Son, and Bourn, London, 1863.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2006. Volumen I (Estado).

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACON\\_2006.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACON_2006.pdf)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2007. Volumen I (Estado).

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACIO\\_2007.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACIO_2007.pdf)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2008. Volumen I (Estado).

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACIONESTADO\\_2008INTERNET.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACIONESTADO_2008INTERNET.pdf)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2009. Volumen I (Estado).

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO\\_2009.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2009.pdf)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2010, Madrid, 2011.

Enlace web: <https://publicacionesoficiales.boe.es/detail.php?id=020560112-0001>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas 2013, Madrid, 2014.

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/Informes%20Anuales/Avance\\_AAPP\\_2013.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/Informes%20Anuales/Avance_AAPP_2013.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): Contabilidad nacional. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual. Fecha de actualización: 22 de diciembre de 2015. Enlace web:

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Paginas/iacogof.aspx>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2006: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202006%20v2.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2007: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202007%20v2.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2008: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202008%20v2.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2009: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: [http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202009%20v3%20CON%20NIPO\\_Reducido.pdf](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202009%20v3%20CON%20NIPO_Reducido.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2010: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202010%20v1-Reducido.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2011: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202011%20v1-Reducido.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2012: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202012.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2013: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202013.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2014: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202014.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2015: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202015.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SEPG): Presupuestos Generales del Estado para 2016: Informe Económico y Financiero.

Enlace web: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20economico%20financiero%202016.pdf>

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2010. Volumen I (Estado). Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20%20ESTADO\\_2010%20%28INTERNET%29.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20%20ESTADO_2010%20%28INTERNET%29.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2011. Volumen I (Estado). Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO\\_2011%20%28INTERNET%29.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2011%20%28INTERNET%29.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2012. Volumen I (Estado). Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO\\_2012%20%28INTERNET%29.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2012%20%28INTERNET%29.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2013. Volumen I (Estado), 3 de noviembre de 2014.

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO\\_2013%20%28INTERNET%29.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2013%20%28INTERNET%29.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Liquidación del Presupuesto de 2014. Volumen I (Estado), 17 de septiembre de 2015.

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO\\_2014%20%28INTERNET%29.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/LIQUIDACION%20ESTADO_2014%20%28INTERNET%29.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO): PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. Avance de la Liquidación del Presupuesto de 2015. Volumen I (Estado), 17 de septiembre de 2015.

Enlace web: [http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/AVANCE%20ESTADO\\_2015%20%28INTERNET%29.pdf](http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Documents/AVANCE%20ESTADO_2015%20%28INTERNET%29.pdf)

MIRALBELL, I.: Presentación, en *Economía social de mercado*, dirigida y coordinada por SANTIAGO GARCÍA ECHEVERRÍA; Ediciones ESIC, Madrid, 1980.

MISES, L. VON: *Liberalism. The Classical tradition*, editado por BETTINA BIEN GREAVES; Liberty Fund, Indianapolis, 2005, p. xix. Primera edición inglesa: *The free and prosperous commonwealth: An exposition of the ideas of classical liberalism*, D. Van Nostrand, Princeton, 1962. Primera publicación en alemán: *Liberalismus*, Gustav Fischer, Jena, 1927.

MISES, L. VON: *La acción humana. Tratado de economía*, Unión Editorial, Madrid, 3ª ed., 1980. Primera publicación: *Human action, a treatise on economics*, Yale University Press, New Heaven (Connecticut), 1949. La tercera edición revisada se publicó en 1966.

MISES, L. VON: *Política económica. Pensamientos para hoy y mañana*, El Ateneo, Buenos Aires, 1993. Primera publicación: *Economic policy: thoughts for today and tomorrow*, Regnery Gateway, Inc., Washington, 1979.

MONTERO SOLER, A.: *La independencia de los bancos centrales: Problemas de teoría y política económica*, Tesis doctoral, Universidad de Málaga, Málaga, 2003.

MUÑOZ CIUDAD, C.: *Las cuentas de la nación. Introducción a la economía aplicada*, Segunda edición, Civitas, Madrid, reimpr., 2002.

MUSGRAVE, R. A.: *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1ª reimpr., 1969. Primera publicación: *The theory of public finance: A study in public economy*, McGraw-Hill, New York, 1959.

MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, Madrid, 5ª ed., 1992. Primera publicación: *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York, 1973 (5ª ed., 1989).

MYRDAL, G.: *Los efectos económicos de la política fiscal*, Aguilar, Madrid, 1962. Primera publicación: *Finanspolitikens ekonomiska verkningar*, P. A. Norstedt & Söner, Stockholm, 1934.

MYRDAL, G.: *Solidaridad o desintegración*, Fondo de Cultura Económica, México, 3ª ed., 1966.

NEUMARK, F.: *Problemas económicos y financieros del estado intervencionista*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964. Primera publicación: *Wirtschafts-und-finanzprobleme des interventionsstaates*, Mohr, Tübingen, 1961.

NEUMARK, F.: *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, (1ª ed.: 1973), 2ª ed., 1994. Primera publicación: *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler steuerpolitik*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen,

1970.

NIKITIN, S. y KOZLOVA, K.: “Las grandes compañías y la inflación”, en La inflación en el capitalismo contemporáneo / S. NIKITIN et al., Editorial Progreso, Moscú, 1984, cap. III.

NORTH, D. C.: “Economic performance through time”, en The American Economic Review, vol. 84, issue 3, June 1994, p. 359.

NOVALES CINCA, A. y SEBASTIÁN GASCÓN, C.: Análisis macroeconómico, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1999.

OATES, W. E.: Federalismo fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977. Primera publicación: Fiscal federalism, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York, 1972.

O’CONNOR, J.: “Elementos científicos e ideológicos en la teoría económica de la política gubernamental”, en Crítica a la Ciencia Económica / Paul Sweezy [et al.], Periferia, Buenos Aires, 1972, p. 103. Primera publicación: “Scientific and ideological elements in the economic theory of government policy”, en Science and Society, vol. 33, issue 4, 1969, p. 385-414.

O’CONNOR, J.: La crisis fiscal del Estado, Península, Barcelona, 1981. Primera publicación: The fiscal crisis of the state, St. Martin’s Press, New York, 1973.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): El empleo en el mundo 1995, Ginebra, 1995.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos, OIT, Ginebra, 2015. Enlace web:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_343034.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_343034.pdf)

OKUN, A. M.: Equality and efficiency, The Brookings Institution, Washington, 1975.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD): Employment Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 2015. Enlace web: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2015\\_empl\\_outlook-2015-en#page3](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2015_empl_outlook-2015-en#page3)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2015: El empleo en plena mutación: Resumen ejecutivo, 2015. Enlace web: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_368643.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_368643.pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): Perspectivas laborales y sociales en el mundo – Tendencias en 2015: Resumen, 20 de enero de 2015. Enlace web: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--->



[publ/documents/publication/wcms\\_337072.pdf](http://publ/documents/publication/wcms_337072.pdf)

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): Perspectivas laborales y sociales en el mundo – Tendencias 2016 [resumen y capítulo1], 19 de enero de 2016. Enlace web: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_443505.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_443505.pdf)

OLSON, M.: Auge y decadencia de las naciones, Ariel, Barcelona, 1986. Primera publicación: The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities, Yale University Press, New Haven, 1982.

OXFAM INTERMÓN: El coste de la desigualdad: cómo la riqueza y las rentas extremas nos perjudican a todos, Ref: 02/2013, enero de 2013.

OXFAM: Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica, Informe nº 178, publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional, Oxford, 20 de enero de 2014. Primera publicación: Working for the few. Political capture and economic inequality, 178 OXFAM Briefing Paper.

OXFAM INTERMÓN: Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica: reflexiones sobre España, Anexo, 20 de enero 2014.

OXFAM INTERMÓN y UNICEF: España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible. Un informe de Oxfam Intermón en colaboración con UNICEF Comité Español, septiembre de 2015.

OXFAM: Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema, Informe 210, 18 de enero de 2016, p. 2. Enlace web:

<https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/economia-para-minoria-informe.pdf>.

OXFAM: Una economía al servicio del 1%: Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema. La situación en España, enero de 2016. Enlace web:

[https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/economia-para-minoria-anexo-espana\\_0.pdf](https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/economia-para-minoria-anexo-espana_0.pdf)

PASINETTI, L. L.: Crecimiento económico y distribución de la renta. Ensayos de teoría económica, Alianza, Madrid, 2ª ed., 1983. Primera publicación: Growth and income distribution – Essays in economic theory, Cambridge University Press, London, 1974.

PEACOCK, A. y SHAW, G. K.: La teoría económica de la política fiscal, Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (1ª reimpr., 1982). Primera publicación: The economic theory of fiscal policy, George Allen & Unwin, London, 1971.

PEDRÓS ABELLÓ, A.: Introducción, en La teoría económica de la política fiscal / ALAN PEACOCK y G. K. SHAW, Fondo de Cultura Económica,



México, 1974 (1ª reimpr., 1982).

PÉREZ, C.: “Draghi anuncia más estímulos por los riesgos de estancamiento y deflación”, en Diario EL PAÍS, jueves 22 de octubre de 2015. Enlace web: [http://economia.elpais.com/economia/2015/10/22/actualidad/1445517712\\_561757.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/10/22/actualidad/1445517712_561757.html)

PÉREZ DE AYALA, J. L. y AMORÓS RICA, N.: Hacienda pública (Apuntes), Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1984.

PHELPS, E. S.: Economía política: Un texto introductorio, Antoni Bosch, Barcelona, 1986. Primera publicación: Political economy: an introductory text, Norton, New York, 1985.

PIGOU, A. C.: The theory of unemployment, Macmillan, London, 1933.

PIKETTY, T.: El capital en el siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, México, 2014. Primera publicación: Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle, Éditions du Seuil, Paris, 2013.

POLANYI, K.: La gran transformación. Crítica del liberalismo económico, La Piqueta, Madrid, 1989. Primera publicación: The great transformation, Farrar & Rinehart, Inc., New York, Toronto, 1944.

POPPER, K. R.: La sociedad abierta y sus enemigos, Paidós, Barcelona, 6ª reimpr., 1994. Primera publicación: The open society and its enemies, G. Routledge & Sons, Ltd., London, 1945.

PRADOS ARRARTE, J.: Tratado de economía política. Volumen III, Macroeconomía I: el dinero, bancos y política monetaria, la inflación, Universidad Complutense, Sección de Publicaciones, Madrid, 1978.

PREBISCH, R.: Capitalismo periférico. Crisis y transformación, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1984.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 1990: Concepto y medición del desarrollo humano, publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores, Bogotá (Colombia), 1990. Primera publicación: Human development report 1990: Concept and measurement of human development, Oxford University Press, New York, 1990.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 1996: ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?, Mundi-Prensa, Madrid, 1996. Primera publicación: Human development report 1996: Economic growth and human development, Oxford University Press, New York, 1996.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 2000: Derechos humanos y desarrollo

humano, Mundi-Prensa, Madrid, 2000. Primera publicación: Human development report 2000: Human rights and human development, Oxford University Press, New York, 2000.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2005. Primera publicación: Human development report 2005: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world, New York, 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre desarrollo humano 2007-2008: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2007. Primera publicación: Human development report 2007/2008: Fighting climate change: Human solidarity in a divided world, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2007.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): Informe sobre Desarrollo Humano 2014: Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2014. Primera publicación: Human development report 2014: Sustaining human progress: reducing vulnerabilities and building resilience, New York, 2014.

PROTOCOLO nº 4, sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, en Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010.

PUENTE. S. y GALÁN, S.: “Un análisis de los efectos composición sobre la evolución de los salarios”, en Boletín Económico, Banco de España, febrero de 2014.

QUINTANILLA PARDO, I. y BONA VÍA MARTÍN, T.: Psicología y economía, Universitat de València, Valencia, 2005.

RAWLS, J.: Philosophy, politics and society, serie III, Basil Blackwell, Oxford, 1967.

RAWLS, J.: “El concepto de la justicia en la economía política”, en Filosofía y teoría económica, compilado por FRANK HORACE HAHN y MARTIN HOLLIS; Fondo de Cultura Económica, México, 1986, cap. XI. Primera publicación: “The concept of justice in political economy”, en Philosophy and economic theory, Oxford University Press, Oxford & New York, 1979, p. 164-169.

REGLAMENTO (UE) Nº 549/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas

Nacionales y Regionales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de junio de 2013.

RICARDO, D.: Principios de economía política y tributación, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª reimpr., 1973. Primera publicación: On the principles of political economy, and taxation, J. Murray, London, 1817.

RICARDO, D.: Principios de economía política y tributación, Ayuso, Madrid, 1973.

RIFKIN, J.: El fin del trabajo. El declive de la fuerza de trabajo global y el nacimiento de la era posmercado, Paidós, Barcelona, 1996.

ROBERTSON, D. H.: Money, Nisbet and Company, Londres, 1922.

ROBINSON, J.: La acumulación de capital, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1976. Primera publicación: The accumulation of capital, Richard D. Irwin, Homewood (Illinois), 1956.

ROBINSON, J.: Libertad y necesidad. Introducción al estudio de la sociedad, Siglo Veintiuno, México, 2ª ed., 1971. Primera publicación: Freedom and necessity: an introduction to the study of society, George Allen & Unwin, London, 1970.

ROBINSON, J.: Herejías económicas. Viejas controversias de la teoría económica, Ariel, Barcelona, 1976. Primera publicación: Economic heresies. Some old-fashioned questions in economic theory, Basic Books, New York, 1971.

ROBINSON, J. y EATWELL, J.: Introducción a la economía moderna, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 2ª reimpr., 1991. Primera publicación: An introduction to modern economics, McGraw-Hill, Maidenhead, 1973.

RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: Introducción al estudio del Derecho financiero: un ensayo sobre los fundamentos teóricos del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.

RODRÍGUEZ SÁIZ, L. y GUTIÉRREZ, J. P.: “Explicaciones macroeconómicas del desempleo”, en Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 1 y 2, 1999.

ROJO DUQUE, L. Á.: “Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda del Congreso de los Diputados”, Madrid, 17 de diciembre de 1998.

RÖPKE, W.: La crisis social de nuestro tiempo, Biblioteca de la Ciencia Económica, Madrid, 2ª ed., 1956. Primera publicación: Die gesellschaftskrisis der gegenwart, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich, 1942.

RÖPKE, W.: Más allá de la oferta y la demanda, Unión Editorial, Madrid, 2ª ed., 1996. Primera publicación: Jenseits von anbot und nachfrage, Eugen Rentsch Verlag, Erlenbach-Zürich, 1958.

ROSTOW, W. W.: El proceso del crecimiento económico, Alianza, Madrid, 1967. Primera publicación: The process of economic growth, Norton, New York, 1952.

SAINZ DE BUJANDA, F.: Sistema de Derecho Financiero, I, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977.

SALA i MARTÍN, X.: Economía liberal para no economistas y no liberales, Plaza y Janés, Barcelona, 2002.

SAMPEDRO SÁEZ, J. L.: El mercado y la globalización, Ediciones Destino, Barcelona, 4ª ed., 2002 (1ª ed., 1982).

SAMPEDRO SÁEZ, J. L.: La inflación, la prótesis del sistema, Montesinos, Barcelona, 1985.

SAMUELSON, P. A.: “Full employment after the War”, en Postwar economic problems, editado por SEYMOUR E. HARRIS; McGraw-Hill, New York; London; 1943.

SAMUELSON, P. A.: Fundamentos del análisis económico, El Ateneo, Buenos Aires, 3ª ed., 1971. Primera publicación: Foundations of economic analysis, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1947.

SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D.: Economía, Decimotercera edición, McGraw-Hill, Madrid, 1990.

SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D.: Economía. Decimocuarta edición, McGraw-Hill, Madrid, 1993.

SAMUELSON, P. A. y NORDHAUS, W. D.: Economía. Decimoctava edición, McGraw-Hill / Interamericana de España, Madrid, 2006. Primera publicación: Economics, an introductory analysis / PAUL A. SAMUELSON, McGraw-Hill Book Co., New York, 1948. 18ª ed.: Economics 18th ed. / PAUL A. SAMUELSON y WILLIAM D. NORDHAUS, McGraw-Hill/Irwin, Boston (Massachusetts), 2005.

SARGENT, T. J.: Expectativas racionales e inflación, Alianza, Madrid, 1989. Primera publicación: Rational expectations and inflation, Harper & Row, New York, 1986.

SAY, J.-B.: Tratado de economía política ó exposición sencilla de cómo se forman, se distribuyen y se consumen las riquezas, Imprenta que fue de Fuentenebro, Madrid, trad. de la 5ª ed. francesa, 1838, libro I, cap. XI, p. 83. Primera publicación: Traité d'économie politique: ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses, Deterville, Paris, an XI-1803.

SCHNEIDER, F.: “Size and development of the shadow economy of 31

european and 5 other OECD countries from 2003 to 2013: A further decline”, April 5, 2013. Enlace web:

[http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/2013/shadeceurope31\\_jan2013.pdf](http://www.econ.jku.at/members/schneider/files/publications/2013/shadeceurope31_jan2013.pdf)

SCHUMPETER, J. A.: Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª ed., 1967. Primera publicación: Theorie der wirtschaftlichen entwicklung, Duncker & Humblot, Leipzig, 1912.

SCHUMPETER, J. A.: Capitalismo, socialismo y democracia, Folio, Barcelona, 1984. Primera publicación: Capitalism, socialism, and democracy, Harper & Brothers, New York, London, 1942.

SEGURA SÁNCHEZ, J.: “Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado”, en España, economía, dirigido por JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO; Espasa-Calpe, Madrid, 4ª ed., 1991, cap. 22.

SEGURA SÁNCHEZ, J.: “Competencia, mercado y eficiencia”, en Claves de razón práctica, nº 9, enero-febrero 1991.

SEN, A.: Sobre la desigualdad económica, Crítica, Barcelona, 1979. Primera publicación: On economic inequality, Oxford University Press, Oxford, 1973.

SEN, A.: Bienestar, justicia y mercado, Paidós, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997. Primera publicación: “Markets and freedoms: Achievements and limitations of the market mechanism in promoting individual freedoms”, en Oxford Economic Papers, 45, 1993, p. 519-541.

SEN, A.: “La vida y la muerte como indicadores económicos”, en Investigación y Ciencia, nº 202, julio de 1993, p. 6.

SEN, A.: Desarrollo y libertad, Planeta, Barcelona, 2000. Primera publicación: Development as freedom, Knopf, New York, 1999.

SÉRVULO GONZÁLEZ, J.: “El PIB subirá hasta un 4,5% al sumar prostitución, drogas y otros cambios”, en Diario EL PAÍS, Economía, Madrid, jueves 12 de junio de 2014. Enlace web:

[http://economia.elpais.com/economia/2014/06/12/actualidad/1402564871\\_895351.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/06/12/actualidad/1402564871_895351.html)

SKIDELSKY, R.: “El significado político de la revolución keynesiana”, en El fin de la era keynesiana. Ensayos sobre la desintegración de la economía política keynesiana / Varios autores, Laia, Barcelona, 1982, cap. V. Primera publicación de la obra: The end of the Keynesian era, Macmillan Press, London, 1977. Y del artículo: “The political meaning of the Keynesian Revolution”, en Spectator, 7 August, 1976.

SKIDELSKY, R.: El regreso de Keynes, Crítica, Barcelona, 2009. Primera publicación: Keynes: the return of the master, Allen Lane, Penguin Books,

London; PublicAffairs, New York; 2009.

SMITH, A.: La teoría de los sentimientos morales, Alianza, Madrid, 1997. Primera publicación: The theory of moral sentiments, Printed for A. Millar, London; A. Kincaid and J. Bell, Edinburgh; 1759. La 6ª ed. apareció en 2 vols., en 1790.

SMITH, A.: Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª reimpr., 1979. Primera publicación: An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations, Printed for W. Strahan, and T. Cadell, Londres, 1776.

SOLOW, R. M.: “A contribution to the theory of economic growth”, en The Quarterly Journal of Economics, 70 (1), February 1956, p. 65-94. Versión española: “Un modelo de crecimiento”, en Economía del crecimiento / selección de AMARTYA SEN, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

SOLOW, R. M.: El mercado de trabajo como institución social, Alianza, Madrid, 1992. Primera publicación: The labor market as a social institution, Basil Blackwell, Cambridge (Massachusetts), 1990.

SPANN, O.: Historia de las doctrinas económicas, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934. Primera publicación: Die haupttheorien der volkswirtschaftslehre auf dogmengeschichtlicher grundlage, Quelle & Meyer, Leipzig, 1916.

SPENCER, M. H.: Economía contemporánea, 3ª ed., Reverté, Barcelona, 1993. Obra original: Contemporary economics, Sixth edition, Worth Publishers, New York, 1986.

STIGLER, G. J.: La teoría de los precios, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968. Primera publicación: The theory of price, Macmillan Press, New York, 1946.

STIGLER, G. J.: Memorias de un economista, Espasa-Calpe, Madrid, 1992. Primera publicación: Memoirs of an unregulated economist, Basic Books, New York, 1988.

STIGLITZ, J. E.: “Sobre el papel económico del Estado”, en El papel económico del Estado / JOSEPH E.STIGLITZ et al., editado por ARNOLD HEERTJE; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989. Primera publicación: The economic role of the state, Basil Blackwell, in association with Bank Insinger de Beaufort NV; Oxford, New York; 1989.

STIGLITZ, J. E.: Economía, Ariel, Barcelona, 1993. Primera publicación: Economics, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 1993.

STIGLITZ, J. E.: El malestar en la globalización, Taurus, Madrid, 9ª ed., 2003. Primera publicación: Globalization and its discontents, W. W. Norton, New York,



2002.

STIGLITZ, J. E.: *Cómo hacer que la globalización funcione*, Taurus, Madrid, 2006, Primera publicación: *Making globalization work*, W. W. Norton & Co., New York, 2006.

STIGLITZ, J. E.: *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus, Madrid, 2010. Primera publicación: *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*, W. W. Norton & Co., New York, 2010.

STIGLITZ, J. E.: *El precio de la desigualdad: El 1% de la población tiene lo que el 99%*, Taurus, Madrid, 2012. Primera publicación: *The price of inequality: how today's divided society endangers our future*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2012.

SWEEZY, P. M.: *Teoría del desarrollo capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 9ª reimpr., 1977. Primera publicación: *The theory of capitalist development: principles of Marxian political economy*, Oxford University Press, New York, 1942.

SWEEZY, P. M.: *El presente como Historia (Ensayos sobre capitalismo y socialismo)*, Tecnos, Madrid, 1974. Primera publicación: *The present as History; essays and reviews on capitalism and socialism*, Monthly Review Press, New York, 1953.

SWEEZY, P. M.: “Marxian Economics”, en *Monthly Review*, Volume 28, Number 7, December 1976.

SYLOS LABINI, P.: *Subdesarrollo y economía contemporánea*, Crítica, Barcelona, 1984.

TEMIN, P.: *Did monetary forces cause the Great Depression?*, W. W. Norton, Nueva York, 1976.

THATCHER, M.: “Let our children grow tall” (Speech to the Institute of Socio-Economic Studies), 15 de septiembre de 1975.

THUROW, L. C.: *El futuro del capitalismo*, Ariel, Barcelona, 1996. Primera publicación: *The future of capitalism: how today's economic forces will shape tomorrow's future*, W. Morrow & Co., New York, 1996.

TINBERGEN, J. y HUETING, R.: “El PIB y los precios de mercado”, en *Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland*, editado por ROBERT J. A. GOODLAND [et al.]; Trotta, Madrid, 1997.

TOBIN, J.: *Política económica nacional (Ensayos)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972. Primera publicación: *National economic policy*, Yale University Press, New Heaven (Connecticut), 1966.



TOFFLER, A.: La tercera ola, Plaza y Janés, Barcelona, 1982. Primera publicación: The third wave, Morrow, New York, 1980.

TORRES LÓPEZ, J.: Economía política, Pirámide, Madrid, 3ª ed., 2005 [4ª ed., 2013].

TORRES LÓPEZ, J.: “El lucro como único horizonte: la quimera de la eficiencia, los límites del crecimiento”, en La otra cara de la política económica. España 1982-1994, coordinado por JUAN TORRES LÓPEZ; Los Libros de la Catarata, Madrid, 1994.

THROSBY, D.: Economía y cultura, Cambridge University Press, Madrid, 2001. Primera publicación: Economics and culture, Cambridge University Press, Cambridge; New York; 2001.

TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada), en Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (versión consolidada), en Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010.

UL-HAQ, M.: “Definición y medición del desarrollo humano”, en Desarrollo humano. Informe 1990, Tercer Mundo Editores, Bogotá (Colombia), 1990, cap. 1.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP): Human Development Reports: Sobre el desarrollo humano. Enlace web: [www.hdr.undp.org](http://www.hdr.undp.org)

UNRIC (Centro Regional de Información de las Naciones Unidas para Europa Occidental): “Los españoles vuelven a ser emigrantes”, Bruselas, domingo 8 de noviembre de 2015. Enlace web: <http://www.unric.org/es/desempleo-juvenil/279-los-espanoles-vuelven-a-ser-emigrantes>

USOSKIN, V. M.: “Los factores crediticio-monetarios y presupuestarios del proceso de la inflación”, en La inflación en el capitalismo contemporáneo / S. NIKITIN et al., Editorial Progreso, Moscú, 1984, cap. II.

VIÑALS IÑIGUEZ, J.: “Política monetaria e inflación: De la teoría a la práctica”, en La política monetaria y la inflación en España / Servicio de Estudios del Banco de España, Alianza, Banco de España, Madrid, 1997, cap. 1.

WALRAS, L.: Elementos de economía política pura (o Teoría de la riqueza social), Alianza, Madrid, 1987. Primera publicación: Éléments d'économie politique pure, ou, Théorie de la richesse sociale, L. Corbaz, Lausanne, 1874-1877.

WAPSHOTT, N.: Keynes vs Hayek. El choque que definió la economía moderna, Ediciones Deusto, Barcelona, 2013. Primera publicación: Keynes Hayek: the clash that defined modern economics, W. W. Norton & Co., New York, 2011.

WATRIN, C.: “La evolución de los principios de la Economía social de mercado”, en Economía social de mercado, dirigida y coordinada por SANTIAGO GARCÍA ECHEVERRÍA; Ediciones ESIC, Madrid, 1980, Documento 1.

WILLIAMS, C. C. y RENOOY, P.: Informe anual sobre la flexibilidad laboral y el empleo, encargado por Randstad, abril de 2014.

Enlace web: <http://www.randstad.es/tendencias360/Documents/informe-randstad-flexibility-2014.pdf>

ZUCMAN, G.: “Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits”, *Journal of Economic Perspectives*, volume 28, number 4, Fall 2014, p. 121-148.